



Reglering och förvaltning  
av produktions- och slaktdjurs  
välbefinnande

En offentlighetsrättslig undersökning

Birgitta Wahlberg

Åbo 2011



**Birgitta Wahlberg**

Född: 1966

Pol.mag (2004, Åbo Akademi)

Pärm: Christer Bergman

Foto: Birgitta Wahlberg



**Reglering och förvaltning  
av produktions- och slaktdjurs  
välbefinnande**

En offentlighetsrättslig undersökning

Birgitta Wahlberg

ISBN 978-952-12-2651-9

ISBN digital 978-952-12-2655-7

Bokbinderi Kluutti Ab - Åbo 2011



*It is not a question of how much they can suffer,  
nor what they can feel. It is all about that they Are.*





## Förord

Den här forskningen skulle ha blivit ogjord – åtminstone för min del – utan professor *Markku Suksis* tillit till min tes att djurens välbefinnande framöver får allt större betydelse i samhället och därmed även inom juridiken. Tack *Markku* för din handledning, ditt stöd och för de intellektuella utmaningarna du gett mig under arbetets gång. Jag har ett antal gånger med glädje och lättnad kunnat konstatera att du har töjbara nerver.

Mitt varma tack går även till min andra handledare VMD *Laura Hänninen* vid Helsingfors universitet som varit en outhärlig naturvetenskaplig kunskapskälla och en givande tankeutbytare. Kiitos *Laura*, olet ollut kultaakin kalliimpi ja korvaamaton innostuksen lähde.

Domare vid EU-domstolen, professor *Allan Rosas* har delat mitt intresse för juridiken som berör djur och hållit mig à jour med de fall som varit anhängiga vid domstolen. För detta är jag oerhört tacksam.

Professor emeritus *Leif Nordberg*, professor *Jukka Corander* och PD *Ann-Sofie Hermanson* har vänligen bistått med goda råd speciellt med anknytning till den empiriska delen av forskningen. Professor *Hannu Honka* och lektor *Jane Honka* har jag att tacka för granskningen av den engelska sammanfattningen och framför allt för den delade kärleken för hunden *Eddie*. Han torde vara den enda som delgetts avhandlingen som högläsning.

Det är en massa praktiska saker som bör fungera för att underlätta forskningsarbetet. Jag framför ett stort tack till byråsekreterare *Benita Asikainen*, redaktör *Raija Hanski*, informatiker *Harriet Nyback-Alanen*, bibliotekarie *Disa Svenskberg* och bibliotekarie *Eva Höglund* samt personalen vid Åbo Akademis huvudbibliotek för all hjälp. Forskningsassistenterna *Cecilia Gullans*, *Laura Wickström* och *Joel Nordman* tackar jag varmt för deras insats med behandlingen av det empiriska forskningsmaterialet och för de uppgivande konversationerna mellan raderna.

Till de länsveterinärer och byråsekreterare vid regionförvaltningsverken som hjälpt mig med tillgången till det empiriska forskningsmaterialet och till de besiktningsveterinärer som vänligen tagit emot mig på slakterierna vill jag framföra ett stort tack. Professor *Outi Vainio* skall också ha ett stort tack för all hjälp under de inledande åren. Diskussionerna om tematiken har varit många och intressanta. Tack för dem alla. Ett speciellt varmt tack vill jag framföra besiktningsveterinär *Saana Kauko* som konkretiserat innebörden i ett altruistiskt djurskyddsarbete. Kiitos *Saana* kaikista jaetuista ilon ja surun hetkistä. Kunnioitan suuresti ihmisyyttäsi ja työtäsi eläinten hyväksi.

Att utmana sina egna tankar och förhandsinställningar är en av de svåraste uppgifterna man har som forskare. Mina kolleger i forskarskolan för djurens välfärd har gett mig förmånen att kunna göra detta i en rik tvärvetenskaplig miljö. Ett speciellt tack riktar jag till direktör *Satu Raussi*, professor *Anna Valros*, forskare *Leena Ahola*, *Marianna Norring* och *Outi Ratamäki* samt till doktoranderna *Kreetta Ranki*, *Tiina Kauppinen*, *Nora Schuurman*, *Riitta-Marja Leinonen* och numera VMD *Iiris Kasanen*. Professor emeritus *Matti Mäkinen* tackar jag för de mer eller mindre vetenskapliga stunderna med Highland Cattle boskapen.

Tack för finansieringen av arbetet går till *Eugen Schaumans fond*, *Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, *Kulturfonden*, *Waldemar von Frenckells stiftelse*, *Oskar Öflunds*

*stiftelse, Otto Malms donationsfond, Nordiska administrativa förbundet och Forskarskolan ANIWEL. Tack även till redaktionen på Tidskriften utgiven av Juridiska föreningen i Finland och de anonyma förhandsgranskarna för ett angenämt samarbete i samband med publiceringen av de artiklar som ingår i avhandlingen.*

Till professor *Anne Kumpula* och professor *Matti Niemivuo* framför jag ett ödmjukt tack för att de åtagit sig att både förhandsgranska och opponera avhandlingen.

Under alla dessa år har det aldrig känts motvilligt att gå till arbetet. För det har jag att tacka hela personalen vid Domvillan och Tryckerihuset. Skratten har skallat ljuvt. Åt PL *Kurt Långkvist* vill jag lova att vart än livet bär kommer jag fortfarande att vara ”ett kapitel för sig” och åt direktör *Mats Lindfelt* att aldrig mera sitta ihjäl en mus – eller åtminstone att inte ruva på den i två veckor. Med doktorand *Paula Klami-Wetterstein*, professor *Björn Sandvik* och forskardoktor *Viljam Engström* har jag haft glädjen att dela många inspirerande och givande stunder också utanför arbetet. Det som jag minns av dem glömmar jag aldrig. Tack för er vänskap och skarpa intellekt.

Forskningstiden har inte bara varit en dans på rosor. Jag vill framföra ett varmt tack till alla nära och kära som lotsat och stöttat mig fram i livet och – då det varit behövt – gett mig en spark där bak. Ett varmt tack går även till alla de djur (och deras ägare) som på sätt eller annat behövt mig och förgyllt min vardag. Tack *Freja, Ada, Ida, Maja, Otto, Kimble, Nana, Sissi, Viiru, Emma, Roosa, Kizmo, Snowy, Hilppa, Lumppa, Mikko, Eddie, Lollipop, Blondie, Åke Pajulo* och självfallet *Kaxen*.

Jag tillägnar boken minnet av *Pico, Barquero ”Paco”, Lacramosa Bugatti ”Putte”* och *Luonnon-Hemppa* som gett mig de lyckligaste stunderna och djupaste insikterna i livet. Till minnet av de produktions- och slaktdjur jag mött i djurhållningsenheter och i slakterier lovar jag – jag äter er inte mera.

I Domvillan den 30 september 2011

Birgitta Wahlberg



# INNEHÅLL

Förord.....	i
Innehållsförteckning.....	iii
Abstract.....	vii
Förkortningar.....	xi
Källförteckning.....	xiii

## FORSKNINGSBESKRIVNING..... 1

### 1. INLEDNING..... 1

1.1. Forskningshelheten: frågeställningar, avgränsningar och begreppsdefinitioner.....	1
1.2. Rättsteoretiska utgångspunkter.....	8
1.2.1. Forskningsområdet och -objekten.....	8
1.2.2. Allmänt om de grundläggande kunskapsideologierna: teleologisk analys och gällande rätt.....	11
1.2.3. Dualistisk tolkningssyn och rättens dimensioner.....	14
1.2.4. Om metoden: tolkning och systematisering av normer, rättsliga värden och empiri.....	18
1.3. Kort om förförståelsen av <i>djur</i> och av <i>djur i juridiken</i> .....	20

## SAMMANFATTNING AV FORSKNINGSARTIKLARNAS..... 25

### 2. REGLERING AV OMRÅDET FÖR DJURSKYDD – VÄLBEFINNANDE FÖR DJURET..... 25

2.1. EU-lagstiftningen, de europeiska konventionerna och livsmedelslagstiftningen på området.....	25
2.2. Djurskyddslagstiftningens syfte: att djuret tillskrivs ett rättsligt bedömt tillräckligt välbefinnande som kännetecknas av ett positivt skydd.....	28
2.3. Ett indirekt skydd av djur med stöd av GL 20 § 1 mom.....	34
2.4. Djurskyddsmyndigheternas organisatoriska indelning och maktbefogenheter.....	36
2.4.1. Bestämmelserna i djurskyddslagen.....	36
2.4.2. Bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen och särskilt om besiktningsveterinärernas behörighet och befogenhet enligt livsmedelslagstiftningen.....	37
2.4.3. Sammanfattning av den organisatoriska indelningen.....	42
2.5. Författningsnivåerna och delegering av normgivningsmakten.....	43

2.6. Åtgärdsförslag.....	45
2.7. Kort jämförelse av djurskyddslagstiftningen i Finland och Sverige.....	47

### **3. TILLSYNSMYNDIGHETERNAS TOLKNING AV DJURSKYDDSLAGEN – TELEOLOGISK TOLKNING AV TOLKNINGEN..... 51**

3.1. JSM:s tolkning av djurskyddslagens bokstav.....	51
3.1.1. ”I all offentlig verksamhet skall...”.....	51
3.1.2. Den närmare regleringen gällande åsamkande av onödigt lidande och onödig smärta eller plåga gentemot tillåtna åtgärder på djur.....	53
3.1.3. Den närmare regleringen gällande utrymmeskrav och upp- bindning av djur.....	57
3.1.4. Sammanfattande synpunkter om JSM:s tolkning som uttryckts i den närmare regleringen.....	62
3.2. Om JSM:s och Eviras tolkning i samband med transport av kalkoner och om tolkningens rättsverkningar.....	64
3.2.1. Bakgrundsfakta.....	64
3.2.2. Eviras instruktion EHYT 8002/1 och JSM:s tolkning.....	67
3.2.3. Instruktionens långtidsverkningar och ansvarsfrikännande dimensioner.....	73
3.3. Allmänna synpunkter om tillsynsmyndigheternas tolkningar och myndighetsåtgärder.....	76

### **4. EU-DOMSTOLENS TOLKNINGSLINJER SAMT TOLKNING OCH TILLÄMPNING AV DJURSKYDDSLAGSTIFTNINGEN OCH FÖRVERK- LIGANDET AV GOD FÖRVALTNING I ÖVERVAKNINGSVERKSAM- HETEN..... 79**

4.1. Av EU-domstolen etablerade tolkningslinjer i djurskyddsärenden.....	79
4.1.1. Allmänt om tolkningsprocessen.....	79
4.1.2. Centrala rättsprinciper och prövningsrätt.....	82
4.1.3. Sammanfattande i generella punkter.....	85
4.2. Djurskyddsövervakningen samt tolkningen och tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna i djurskyddslagstiftningen i Finland åren 1996–2006.....	86
4.2.1. Allmänt om den empiriska undersökningen.....	86
4.2.2. Övervakningsverksamhet och rättsskydd i djurskyddsärenden.....	89
4.2.3. Rådgivning och tillämpning av förvaltningstvång.....	93
4.2.4. Särskilt om besiktnings- och kommunalveterinärernas övervakningsverksamhet.....	97
4.2.5. Passivitet hos myndigheten i att skrida till förvaltnings- rättsliga åtgärder och situationer i vilka part för viss tid borde kunna anses ha förbrukat sin rätt att hålla eller hantera produktionsdjur.....	99



<b>AVSLUTNING.....</b>	<b>102</b>
------------------------	------------

<b>5. FRAMTIDSUTSIKTER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG.....</b>	<b>102</b>
--	------------

5.1. Rättspositioner – från kännande varelser till egenvärde som bör respekteras.....	102
5.2. Och vidare till rättigheter?.....	105
5.3. Allmänna slutsatser.....	107
5.4. Åtgärdsförslag med tanke på reformeringen av djurskyddslagstiftningen och förvaltningen av djurskyddsärenden.....	110

<b>ARTIKLARNASOM INGÅR I AVHANDLINGEN .....</b>	<b>113</b>
---	------------

#### Artikel I:

*Produktions- och slaktdjurs rättsposition med utgångspunkt i EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer samt i individens ansvar över miljön.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2011:34-66.

#### Artikel II:

*Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2008:369-416.

#### Artikel III:

*Pro bono publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet oh folkhälsa.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2008:1-31.

#### Artikel IV:

*Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996-2006 gällande produktions- och slaktdjur.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2010:351-404.



## Abstract

### Legislation and Supervision of the Welfare of Farm and Slaughter Animals

The way in which animal welfare and the treatment of animals by humans is legislated upon varies in different countries around the world. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) requires that, since animals are sentient beings, both the EU and the Member States pay full regard to the welfare requirements of animals in formulating and implementing Union agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technology development.

In Finland, the objectives of the Animal Welfare Act and the Transport Act are to protect animals from undue distress, pain and suffering in the best possible way, and to promote the welfare and fair treatment of animals. In addition, the physiological and behavioural needs of animals must be taken into account when keeping animals. In other words, the protection covers the lives of farm animals and their slaughter thereafter.

The Ministry of Agriculture and Forestry is the supreme authority in supervising animal welfare and protection, and the Finnish Food Safety Authority functions at central government level. In the provinces, the Regional State Administrative Agencies are responsible for supervision; in the municipalities, the responsibility lies with the municipal veterinarian (a local authority officer), the supervisor for food safety in the municipality (also a local authority officer) and police officers. In slaughterhouses, the veterinary officer for meat inspection control is also answerable for compliance with the legislation of animal welfare issues (similar to the veterinary officer for border controls at border crossing, exit point and veterinary control point). Furthermore, under established conditions, the Regional State Administrative Agencies may grant the right to an individual to perform inspections as an animal protection supervisor. The animal protection supervisor, however, does not have the right to perform an inspection that violates domiciliary peace.

In this study, the legislation concerning the welfare of farm and slaughter animals and the interpretation of the Acts (in the regulations issued under them) taken by the (S)upreme (A)animal (W)elfare (A)uthority in Finland is first examined. Secondly, the supervision of animal welfare is investigated as to how the authorities enforce and control compliance with the legislation. Thirdly, the intrinsic value of nature and animals, and the legal position of animals in the Finnish legal system are studied and discussed. This thesis consists of a collection of four articles published in Swedish during 2008–2011, and a summary.

Article I, *Farm and Slaughter Animals in Finnish Legal Order with a Starting Point in EU legislation and the Presumptions of Interpretations made by the Court of Justice in the EU, and Section 20 of the Constitution of Finland*, addresses fundamental issues of the legislation. The main issues examined were the teleological interpretation enforced by the EU Court of Justice and the legal obligations of humans towards nature (and animals) and the intrinsic values of animals in accordance with the Constitution of Finland. What animal fundamental rights could signify in legal terms was also discussed.

In article II, *The Concept of the Judicial Welfare and Protection of Farm and Slaughter Animals*, defines what animal welfare means in legal terms. The concept of *animal legal*

welfare is introduced. The main conclusion is that animal legal welfare is relative and based on incomplete understanding and knowledge by humans of the factual welfare of animals which is not necessarily consistent with that understanding and knowledge. Nevertheless, through the interpretation and application of the provisions in compliance with the objective of the acts related to the welfare of farm and slaughter animals, the level of the welfare of an animal may be improved in practice.

The aim of article III, *Pro Bono Publico? A Study of the Welfare of Poultry and Supervisors' Jurisdiction in Relation to Food Safety and Public Health*, the demands concerning animal welfare in food safety regulation were investigated with respect to how legal welfare appears in the authorities' actions regarding the protection of poultry during 2004–2007. Protection concerning the welfare of farm and slaughter animals is an integral part of food safety regulations, but in slaughterhouses (under the local animal welfare authority), the veterinarians' competence and powers are regulated differently in these two areas of jurisdiction. This may have an impact on how the parties involved understand (or misunderstand) the legal and binding aspects of decisions made by the veterinarian in the slaughterhouse in animal welfare matters. The so-called turkey case also shows that the measures (or lack thereof) taken by supreme and central government authorities are not always congruent with the aim of the Animal Welfare Act.

Article IV, *Supervision Based on the Finnish Animal Welfare Act (247/1996) during 1996–2006: Farm and Slaughter Animals in Western Finland (the Area of Vaasa, Jyväskylä, Tampere and Turku)*, was firstly to investigate whether animal welfare authorities apply the legislation concerning the protection and welfare of animals according to the objective of the Animal Welfare Act, and secondly, whether the administration of cases is effective and in accordance with the Administrative Procedure Act. The study was based on a total of 10 468 documents (3593 documents were analyzed with SPSS) produced by animal welfare authorities. Furthermore, five slaughterhouses were visited.

From the animal perspective, the research revealed that the control and supervision enforced by veterinarians in slaughterhouses present quite a high threshold for interference concerning how animals are treated or cared for before slaughter. The actions taken by the veterinarians in the study were mainly concerned with urgent measures to end the suffering of an animal. The actions taken, mainly by municipal veterinarians, varied considerably both in the content and how the sections in the law were applied by the authority. Their supervision signified that their actions may not protect animals and promote animal welfare in the best possible way.

Significant from an animal owner's point of view was that only 57, 4 % of the documents (N=3084) concerning an inspection included a report of the inspection, and in only 30, 8 % of the cases (N=3080) was the owner heard. Furthermore, a reasoning for a decision was supplied in 28, 2 % of the documents (N=3043). These figures cannot be considered to ensure an owner's right to reasonable administration and legal protection in administrative matters in accordance with the legislation.

As general conclusions, the collected articles in this thesis indicate, firstly, that the way animal welfare issues are legislated upon should have a starting point in animal needs, not in the demands of the environment. Secondly, the legislation should have its basis in the Constitution of Finland. Thirdly, it should not be underestimated how important it is that

interpretation of the law and application of legislation as a whole are carried out in compliance with the aim of animal welfare legislation – namely, to protect animals from suffering, pain and distress, and to promote their welfare.



## Förkortningar

Allmänna förordningen om livsmedelshygien	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien
Bitr. JK	Biträdande justitiekansler
Dnr	Diarienummer
DjurskyddsL	Djurskyddslag (247/1996)
DjurskyddsF	Djurskyddsförordning (396/1996)
ECR	European Court Reports
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen (EG/EU före den 1 november 1993)
EG	Europeiska gemenskapen (fram till den 31 december 2008)
EHYT	Enheten för djurs hälsa och välfärd vid Evira (Eläinten terveys ja hyvinvointi -yksikkö)
EMRD	Europeiska människorättsdomstolen
ESLH	Länsstyrelsen i Södra Finlands län
ETS	European Treaty Series
EU	Europeiska unionen (från och med den 1 januari 2009)
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
EVIRA	Livsmedelssäkerhetsverket
FAWC	Farm Animal Welfare Council (från och med den 1 april 2011) Farm Animal Welfare Committee
FD	Förvaltningsdomstolen
FödrS	Fördragsserie
FörvL	Förvaltningslag (434/2003)
FörvFörFL	Förvaltningsförfarandelag (598/1982)
FörvProcL	Förvaltningsprocesslag (586/1996)
GL	Finlands grundlag (731/1999)
GrUB	Grundlagsutskottets betänkande
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HR	Hovrätten
Hygienförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung
ISLH	Länsstyrelsen i Östra Finlands län (Itä-Suomen lääninhallitus)

JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
JK	Justitiekansler
JSM	Jord- och skogsbruksministeriet
JSMb	Jord- och skogsbruksministeriets beslut
JSMf	Förordning utfärdad av Jord- och skogsbruksministeriet
JsUB	Jord- och skogsbruksutskottets betänkande
Kom.Dir.	Kommittédirektiv (beslut vid regeringssammanträde i Sverige)
Kontrollförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel
LivsmL	Livsmedelslag (23/2006)
LLH	Länsstyrelsen i Lapplands län (Lapin lääninhallitus)
LS	Länsstyrelserna (från och med den 1 januari 2010 regionalförvaltningsverken)
LSLH	Länsstyrelsen i Västra Finlands län (Länsi-Suomen lääninhallitus)
OLH	Länsstyrelsen i Uleåborgs län (Oulun lääninhallitus)
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
RFV	Regionalförvaltningsverken
RF	Regeringsformen för Finland (94/1919)
RP	Regeringens proposition
SDjurskyddsL	Sveriges djurskyddslag (1988:534)
SDjurskyddsF	Sveriges djurskyddsförordning (1988:539)
SPSS	Datorprogram för statistisk analys. Ursprungligen Statistical Package for the Social Science. Nuförtiden IBM SPSS Statistics.
SRf	Förordning utfärdad av Finlands statsråd
TranspL	Transportlag (1429/2006)
TR	Tingsrätten
TT	Tidskriften Tieteessä tapahtuu
VLA	Avdelning för livsmedel och hälsa vid jord- och skogsbruksministeriet
YKES	Yhteiskunnallisen ja kulttuurisen eläintutkimuksen seura ry



## Källförteckning

### Monografier och artiklar

- Aalto-Heinilä, Maija. 2009. *Tahtoteoria ja intressiteoria oikeuksien funktion selittäjinä*. Oikeus 2/2009:138-158.
- Aaltola, Elisa. 2004. *Eläinten moraalinen arvo*. Tampere: Vastapaino.
- Aaltola, Elisa. 2005. *Eläinten oikeuksista: perinteisten kantojen kritiikki*. Tieteessä tapahtuu 3/2005:62-66.
- Aaltola, Elisa. 2006. *Eläinoikeuksista lyhyitä oppimääriä välttäm.* Tieteessä tapahtuu 1/2006:61-64.
- Aarnio, Aulis. 1975. *Laki, teko ja tavoite*. Forssa: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Aarnio, Aulis. 1988. *Laintulkinnan teoria*. Porvoo – Helsinki – Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Aarnio, Aulis. 2005. *Onko eläimillä oikeuksia? Ajatuksia oikeudesta substanssi ja suhdekäsitteenä*. Tieteessä tapahtuu 2/2005:5-10.
- Aarnio, Aulis. 2005. *"Oikeuksista" ja oikeuksista*. Tieteessä tapahtuu 4/2005:54.
- Allgårdh, Olof & Norberg, Sven. 2004. *EU och EG-rätten. En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- André, F. & Tuytens, M. 2005: *The Importance of Straw for Pig and Cattle Welfare: A Review*. Applied Animal Behaviour Science 92:261-282.
- Appleby, M.C. & Hughes, B.O. & Mench, J.A. 2004. *Poultry Behaviour and Welfare*. UK: Cabi Publishing.
- Beattie, V.E. & O'Connell, N.E.O. 2002. *Relationship Between Rooting Behaviour and Foraging in Growing Pigs*. Animal Welfare 11:295-303.
- Bentham, Jeremy. 1789. *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Ed. Burns, J.H. and Hart, H.L.A. 1996. *The Collected Works of Jeremy Bentham*. UK: Oxford University Press.
- Broom, David. 2006. *Animal welfare i serien Ethical eye*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo. 1998. *Tjänstemannens rättsliga ställning*. Esbo: Schildts Förlags Ab.
- Bruun, Niklas. 2008. *Arbetsstagarens rätt till fackliga stridsåtgärder på EU:s inre marknad i Kaila, Eila, Pirjatanniemi Elina & Suksi, Markku (red.) i festskrift Allan Rosas: Individens rättsställning inom Europeiska unionen*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter.
- Collias, N. & Collias, E. 1966. *Social Organization of a Red Junglefowl, Gallus gallus, Population Related to Evolution Theory*. In Animal Behaviour 51:1337-1354.
- Dawkins, M. S. 1988. *Behavioural Deprivation: A Central Problem in Animal Welfare*. Applied Animal Behaviour Science 20:209-225.
- de Passillé, A-M. & Christopherson, R. & Robert-Rushen, J. 1993. *Nonnutritive Sucking by the Calf and Postprandial Secretion of Insulin, CCK, and Gastrin, Physiology & Behavior*. Applied Animal Behavior Science 54:1069-1073.
- de Passillé, A-M. 2001. *Sucking Motivation and Related Problems in Calves*. Applied Animal Behaviour Science 72:175-187.
- Douglas, M. B. 1948. *Social Factors Influencing the Hierarchies of the Domestic Hen: Interactions Between Resident and Part-time Members of Organized Flocks*. Animal Behaviour 21:147-182.

- Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka. 2010. *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Eriksson, Lars D. 1999. *Ympäristöetiikan haasteet: huomioita biosentrismien synnyttämistä kysymyksistä* i Thure, Veli-Matti (red.): *Oikeus ja oikeudenmukaisuus*. Joensuu: Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos.
- Ervasti, Kaijus. 1998. *Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä*. Lakimies 3/1998:364-388.
- Ervasti, Kaijus. 2004. *Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207.
- Friend, T. 1989. *Recognizing Behavioral Needs*. Applied Animal behaviour Science 22:151-158.
- Guhl, A-M. 1953. *Social Behaviour of the Domestic Fowl*. Manhattan: Transactions of the Kansas Academy of Science (1903-) 1968:71:379-384.
- Gunnarsson, Stefan. 2008. *Hälsodefinitioner i veterinärmedicinen* i Algers, Bo, Gunnarsson, Stefan & Nordenfelt, Lennart (red.). *Djuren är väl också människor – en antologi om hälsa och välbefinnande i djurens och människornas värld*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, Avdelningen för husdjurshygien. Skara 2008: Rapport 20.
- Hagsgård, Anders. 1996. *EG-rätten i nationell rättstillämpning*. Stockholm: Anders Hagsgård och Juristförlaget (Juristförlaget ingår i Norstedts Juridik AB).
- Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. 2011. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro. 2. uud. painos.
- Hepola, Helena. 2008. Academic dissertation: *Rearing Strategies of Young Dairy Calves in Relation to Production, Behaviour and Welfare*. University of Helsinki, Department of Animal Science. Publications 92. Helsinki.
- Heuru, Kauko. 2003. *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Huber-Eicher, B. 1999. *A Survey of Layer-Type Pullet Rearing in Switzerland*. Worlds Poultry Science Journal 55:83-91.
- Hughes, B.O. & Wood-Gush, D.G.M. 1977. *Agonistic Behaviour in Domestic Hens: the Influence of Housing Method and Group Size*. Animal Behaviour 25(4):1056-1062.
- Husa, Jaakko. 1995. *Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Acta Universitas Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo. 2008. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum. 2. uud. painos.
- Hutson, G.D., 1991. *A note on hunger in the pig: sows on restricted rations will sustain an energy deficit to gain additional food*. Animal Production 52:233-235.
- Hollo, Erkki J. 1998. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Jyväskylä: Lakimiesliitos kustannus. 2. uud. painos.
- Joutsamo, Kari & Aalto, Pekka & Kaila, Heidi & Maunu, Antti. 2000. *Eurooppaoikeus*. Helsinki: Gummerus kirjapaino Oy.
- Junnilainen, Paula. 2010. *Eläinsuojeluvalvonta: nykytila ja haasteet*. Suomen eläinlääkärilehti 2/2010:78-80.
- Jyräni, Antero. 1969. *Teesejä juridiikasta ja juristeista*. Lakimies 1/1969:880-892.
- Karapuu, Heikki. 1986. *Perusasioita perusoikeuksista*. Oikeustiede – Jurisprudentia XIX.
- Keeling, L. & Jensen, P. 2002. *Behavioural Disturbances, Stress and Welfare*. I verket Jensen, P. (red.) *The Ethology of Domestic Animals*. An Introductory Text. CABI Publishing. Oxon, UK.

- Keil, N. & Langhans, W. 2001. *The Development of Intersucking in Dairy Calves Around Weaning*. Applied Animal Behaviour Science 72:295-308.
- Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia & Väättänen, Ulla. 2010. *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*. Joensuu: Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 26.
- Kelsen, Hans. 2008. *Den rena rättsläran* översättning av Uta Bindreiter. Stockholm: Thales.
- Klami, Hannu Tapani. 1979. *Finalistinen oikeusteoria*. Turku: Turun yliopistollisen yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A:19:1979.
- Klami, Hannu Tapani. 1984. *Om rättsdogmatisk forskning*, Åbo: Meddelande från ekonomisk-statistikvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Serie A:195.
- Klami, Hannu Tapani. 1990. *Sanningen om rätten*. Uppsala: Iustus förlag AB.
- Klami, Hannu Tapani. 2000. *Tieteenteorian luentoja*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 12. 3. uud. painos.
- Koivisto, Ida. 2011. *Hyvän hallinnon muunnemat. Julkisoikeudellinen tutkimus*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304.
- Kokko, Kai. 2003. *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 243.
- Kolehmainen, Esa. 2005. *Eläinten oikeuksista ja kielenkäytöstä*. Tieteessä tapahtuu 6/2005:35-39.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki. 1996. *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki. 2009. *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum. 5. uud. painos.
- Kulla, Heikki. 2008. *Hallintomenettelyn perusteet*. Talentum. Juridica-kirjasarjan 1. teos. 7. uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Kultalahti, Jukka. 2001. *Empiirinen metodi oikeustieteessä*. Juhlakirja Esko Rieppola 1941 2/2/2001 (toim. Ilpo Paaso). Tampere: Finn publishers Oy.
- Kumpula, Anne. 1998. *Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta*. i Kumpula, Anne (red.): Juhlajulkaisu Leena Kaartio 1938-30/8-1998. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 7. Turku: Turun yliopisto.
- Kumpula, Anne. 2004. *Ympäristö oikeutena*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 252.
- Kupsala, Saara. 2007. *Eläinten hyvinvointia ja teurastusta koskevat dilemmat: Maatalouseläinten ambivalentti asema*. I tidskriften Maaseudun uusi aika – Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti. 2/2007:19-34.
- Kuusiniemi, Kari. 1998. *Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojele* i Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia 1998. Suomen ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30.
- Kuusiniemi, Kari. 2001. *Ympäristöoikeus oikeuden alana* i Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. Juva: WSOY Lakitieto.
- Kurvinen, Pekka & Sippola, Sakari. 1989. *Päätöksenteko hallinnossa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laakso, Seppo. 1990. *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo. 2006. *Yleishallinto-oikeus*. Tampere: Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos.
- Lavapuro, Juha. 2010. *Uusi perustuslakikontrolli*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 301.
- Lawrence, A.B. & Appleby, M.C. & Macleod, H.A. 1988. *Measuring hunger in the pig using operant conditioning: the effect of food restriction*. Animal Production 47:131-137.

- Lepistö, Outi. 2007. *Viranomaisyhteistyön mahdollisuuksista*. Suomen eläinlääkärilehti (lukijalta) 113/11:654.
- Lepistö, Outi. 2008. *Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Leppinen, Mika. 2006. *Eläinlääkärin oikeusturva eläinsuojelukysymyksissä*. Suomen eläinlääkärilehti 9:112: 460-462.
- Lundqvist, Eveliina. 2005. *Miten eläinsuojelulainsäädäntö mahdollistaa kanojen (Gallus gallus) lajityypillisen käyttäytymisen nykypäivän tuotanto-oloissa?* Pro gradu -tutkielma. Ympäristönsuojelutiede. Bio- ja ympäristötieteiden laitos. Helsingin yliopisto.
- Maunu, Antti. 2008. *Direktiivien yhteisvaikutukset kansallisissa tuomioistuimissa – oireet, diagnoosi ja hoitokeinot* i Kaila, Eila, Pirjatanniemi Elina & Suksi, Markku (red.) i festschrift Allan Rosas: *Individens rättsställning inom Europeiska unionen*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Merisalo, Tero. *Tarvitsemme ympäristö- ja maaseutuministeriön*, Helsingin Sanomat 4.2.2008.
- Miller, Debra A. (ed.). 2009. *The Rights of Animals*. USA: Greenhaven Press, a part of Gale, Cengage Learning.
- Mononen, Jaakko. 2004. *Eläinten hyvinvointi: yhteiskuntatieteistä biologiaan ja takaisin*. I publikationen Huuskonen Arto (red.) utgiven av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi: *Ympäristötekijöiden vaikutukset lihanautojen kasvuun ja hyvinvointiin*. Maa- ja elintarviketalous 54. Kotieläintuotanto 54:6-24.
- Munsterhjelm, Camilla. 2006: *Tutkittua tietoa: Kuivike on monessa mukana*. Sika -lehti 4:46-47.
- Munsterhjelm, Camilla. 2006: *Kuivikkeen käyttö vähentää häiriökäyttäytymistä ja parantaa sikojen kasvua*. Pressmeddelande 4.10.2006 under Forskarskolan för djurvälfräds höstseminarium i Kuopio.
- Munsterhjelm C. & Karhapää M. & Valros A. & Heinonen M. & Hälli O. & Peltoniemi O.A.T. 2006. *Effects of environmental enrichment early in life on aggressive and explorative behaviour in growing pigs*. In: Proceedings of the 40th International Congress of the Society for Applied Ethology, Bristol, UK 8.-12.8.2006.
- Mäenpää, Olli. 1979. *Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 142. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, Olli. 2000. *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Mäenpää, Olli. 2003. *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Mäenpää, Olli. 2007. *Grunderna för god förvaltning*. Helsingfors: Publikationer utgivna av juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.
- Mäenpää, Olli. 2010. *Hallinto ja oikeus*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, Olli. 2011. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita. 4. uud. painos.
- Mäenpää, Olli. 2011. *Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita*. Helsinki: Talentum. 3. uud. painos.
- Määttä, Tapio. 2000. *Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena*. Oikeus 3/2000:333-355.
- Määttä, Tapio. 1999. *Maanomistusoikeus*. Helsinki: Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja.

- Niemi, Matti Ilmari. 1996. *Päämäärien valtakunta. Konventionalistinen analyysi lainopillisen tiedon edellytyksistä ja oikeusjärjestelmän perusteista*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 211.
- Niemivuo, Matti. 2002. *Kansallinen lainvalmistelu*. Helsinki: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi. 2010. *Hallintolaki*. Helsinki: WSOYpro. 2. uud. painos.
- Oja, Simo S. 2010. *Onko eläimillä oikeuksia? Eläinkoelainsäädännön kehitys ja nykytila*. Tampere: omakustanteinen/Juvenesprint Oy.
- Palmer, Clare (ed.). 2008. *Animal Rights*. USA: Burlington: Ashgate Publishing Limited/ The international library of essays on rights.
- Peczenik, Aleksander med Aarnio, Aulis och Bergholtz, Gunnar. 1990. *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Peczenik, Aleksander. 1995. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Norstedts juridik/Fritzes förlag AB.
- Pirjatanmiemi, Elina. 2005. *Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat*. Helsinki: Edita.
- Ramonet, Y. & Meunier-Salaün, M.C. & Dourmad, J.Y. 1999. *High fibre diets in pregnant sows: digestive utilization and effects on the behaviour of the animals*. Journal of Animal Science 77:591-599.
- Regan, Tom. 1983. *The Case of Animal Rights*. London: Routledge.
- Remience, V. & Wavreille, J. & Canart, B. & Meunier-Salaün, M-C. & Prunier, A. & Bartiaux-Thill, N. & Nicks, B. & Vandenheede, M. 2008. *Effects of Space Allowance on the Welfare of Dry Sows Kept in Dynamic Groups and Fed With an Electronic Sow Feeder*. Applied Animal Behaviour Science. 112 (3):284-296.
- Riepula, Esko. 1973 (a). *Oikeudellisen tutkimuksen näköaloja*. Oikeus 2/1973:3-8.
- Riepula, Esko. 1973 (b). *Eduskunnan perustusvaliokunta perustuslakien tulkitsijana*. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 101.
- Robert, S. & Matte, J.J. & Farmer, C. & Girard, C.L. & Martineau, G.P. 1993. *High-fibre diets for sows: effects on stereotypies and adjunctive drinking*. Applied Animal Behaviour Science 37:297-309.
- Rousseau, Jean Jacques. 1759. *Discourse sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes*. Amsterdam: Marc Michel Rey.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1988. *A Discourse on Inequality*. Översättning av Maurice Cranston. London: Penguin Books.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2004. *A Discourse on Inequality*. Översättning av C.D.H Cole. USA: Kessinger Publishing.
- Rosas, Allan. 2005. *Tolknings- och tillämpningsproblem i mötet mellan nordisk och internationell juridisk metod*. Forhandlingerne ved Det 37. nordiske juristmöte i Reykjavik 18-20. august 2005. Bind I. Faglig redaktör Mads Bryde Andersen. Utgivet af Den islandske Styrelse.
- Rosas, Allan. 2006. *The WTO at Ten. The Contribution of the Dispute Settlement System* edited by Giorgio Sacerdoti, Alan Yanovich and Jan Bohanes. UK: Cambridge University Press.
- Rosas, Allan & Armati, Lorna. 2010. *EU Constitutional Law – An Introduction*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Rosas, Allan & Kaila, Heidi. 2010. *Euroopan unionin tuomioistuimien ja Lissabonin sopimus i Anttila, Erno & Koillinen, Mikael (red.) i Juhlajulkaisu Kulla 1950-28/8-2010: Hallinto ja hallintolainkäyttö*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A. Juhlajulkaisu N:o 21.

- Ryder, Richard. 2000. *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*. Oxford: Berg.
- Räsänen, Tapani. *Oikeudet ja oikeustoimikelpoisuus*. Tieteessä tapahtuu 5/2005:50-52.
- Salmi, Riitta. *Eläinten oikeuksista laissa ja muutoin*. Tieteessä tapahtuu 3/2005:66-67.
- Salt, Henry. 1894. *Animals rights: Considered in Relation to Social Progress*. New York: Macmillan & Co.
- Schaffner, Joan E. 2011. *An Introduction to Animals and the Law*. Hampshire (UK): The Palgrave Macmillan Animal Ethics Series.
- Sevón, Leif. 2008. *Förhandsavgöranden: en kronjuvel?* i Kaila, Eila, Pirjatanniemi Elina & Suksi, Markku (red.) i festskrift Allan Rosas: *Individens rättsställning inom Europeiska unionen*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter.
- Siltala, Raimo. 2001. *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Siltala, Raimo. 2003. *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Singer, Peter. 1975. *Animal Liberation*. New York: Avon Books.
- Singer, Peter (ed.). 2006. *In Defense of Animals The Second Wav*. UK: Blackwell Publishing Ltd.
- Spooler, H.A.M. & Burbidge, J.A. & Edwards, S.A. & Simmins, P.H. & Alistair, B.L. 1995. *Provision of Straw as a Foraging Substrate Reduces the Development of Excessive Chain and Bar Manipulation in Food Restricted Sows*. Applied Animal Behaviour Science 43:249-262.
- Stone, Christopher D. 1996. *Should Trees have Standings? Towards Legal Rights for Natural Objects* in Stone, Christopher D.: *Should Trees have Standings? And Other Essays on Law, Morals and the Environment*. New York: Oceana Publications.
- Streng, Joonia. 1999. *Eläinsuojelu ja rikosoikeus*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Suksi, Markku. 2002. *Finlands statsrätt: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Suksi, Markku. 2010. *Förvaltningslagen på Åland och i riket – några reflektioner kring likheter och skillnader* i festskrift Olli Mäenpää 60 vuotta. *Avoin, tehokas ja riippumaton*. Helsinki: Edita.
- Suomi ruotsi suomi ordbok. 2000. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Tala, Jyrki. 2005. *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Tolonen, Hannu. 2003. *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Tolonen, Hannu. 1997. *Oikeus ja sen tulkinnat* i Häyhä, Juha (red.) *Minun metodini*. Helsinki: Werner Söderströms lakitieto Oy.
- Tolvanen, Matti. 2010. *Eläinten oikeudet ja rikosoikeudellinen suoja* i Engström, Viljam (red.): *Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys*. XIII Rättsvetenskapens dagar 10-11.12.2009. Åbo: Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi.
- Tuori, Kaarlo. 2000. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Tuori, Kaarlo. 2001. *Den offentliga rättens grunder*. Helsingfors: Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.
- Tuori, Kaarlo. 2007. *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOYpro.
- Valros, A. & Ahlström, S. & Rintala, H. & Häkkinen, T. & Saloniemi, H. 2004. *The Prevalence of Tail Damage in Slaughter Pigs in Finland and Associations to Carcass Condemnations*. Acta Agricultura Scandinavica Section A 54: 213-219.
- Vihervuori, Pekka. 1998. *Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet* i Lämsineva, Pekka & Viljanen, Veli-Pekka (red.): *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku: Turun yliopisto.

- Vihervuori, Pekka. 2011. *Oikeus ympäristöön* i Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (red.): *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro. 2. uud. painos.
- Vilkka, Leena. 1998. *Oikeutta luonnolle. Ympäristöfilosofia, eläin ja yhteiskunta*. Helsinki: Yliopistopaino Helsinki University Press.
- Vilkka, Leena. *Eläinten oikeudet on kaiken eläinsuojelun perusta*. Tieteessä tapahtuu 3/2005:67-69.
- Vinnari, Markus. 2010. *The Past, Present and Future of Eating Meat in Finland*. Turku: Turku School of Economics. Series A-3:2010.
- Wahlberg, Birgitta. 2008. *Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2008:369-416.
- Wahlberg, Birgitta. 2008. *Pro Bono Publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2008:1-31.
- Wahlberg, Birgitta. 2010. *Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996-2006 gällande produktions- och slaktdjur. Särskilt på kompetensområdet av Länsstyrelsen i Västra Finlands län, serviceplatserna Vasa, Jyväskylä, Tammerfors och Åbo*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2010:351-404.
- Wahlberg, Birgitta. 2011. *Produktions- och slaktdjur rättsposition med utgångspunkt i EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer samt individens ansvar för miljön*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2011:34-66.
- Webster, J. 1995. *Animal Welfare. A Cool Eye towards Eden*. UK: Oxford: Blackwell Science.
- Welfare Quality. 2009. *Assessment protocol for poultry (broilers, laying hens)*. Netherlands: Welfare Quality Consortium, Lelystad.
- Welfare Quality. 2009. *Assessment protocol for pigs (sows and piglets, growing and finishing pigs)*. Netherlands: Welfare Quality Consortium, Lelystad.
- Welfare Quality. 2009. *Assessment protocol for cattle*. Netherlands: Welfare Quality Consortium, Lelystad.
- Wenz, Peter. 1988. *Environmental Justice*, Albany: State University of New York Press.
- Wichman, A. & Norring, M. & Pastell, M. & Algers, B. & Pösö, R. & Valros, A. & Saloniemi, H. & Hänninen, L. 2010. *Effect of crate height during short-term confinement on the welfare and behaviour of turkeys*. Applied Animal Behaviour Science 126:3-4:134-139.
- Wood-Gush, D.G.M. & Vestergaard, K. & Volker Petersen, H. 1990. *The Significance of Motivation and Environment in the Development of Exploration in Pigs*. Biology of Behaviour 15:39-52.
- Würbel, H. 2009. *Ethology Applied to Animal Ethics* i Applied Animal Behaviour Science. Volume 118. Pages 118-127.

## **EU-lagstiftning**

### **Fördrag**

Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprätthållandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. EUT 1997/C 340/01.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02. EUT C 83/389-402.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av den 30 mars 2010. EUT 2010/C 83/47-200 (konsoliderad version).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt med Bilaga I - Lista som avses i artikel 38 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EUT 2010/C 83/331-333 (konsoliderad version).

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 25 mars 1957. EUT 97/C 340/03 (konsoliderad version).

## **Förordningar**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter. EUT 2009/L 286/36-39.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls. EUT 2007/L 343/1-4.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien (allmänna förordningen om livsmedelshygien). EUT 2004/L 139/1-54.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (hygienförordningen). EUT 2004/L 139/55-205.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (kontrollförordningen). EUT 2004/L 139/206-320.

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. EUT 2004/L 165/1-141.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om livsmedelshygien (allmänna livsmedelsförordningen). EUT 2002/L 31/1-24.

Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare. EUT 2004/L 141/18-58.

Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. EUT 2009/L 303/1-30.

Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97. EUT 2005/L 3/1-44.

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare. EUT 2003/L 270/1-69.

Rådets förordning (EG) nr 2092/1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. EUT 1991/L 198. Svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 124.



## **Direktiv**

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. EUT 2010/L 276/33-79.
- Kommissionens direktiv 2001/93/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. EUT 2001/L 316/36-38.
- Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning (kodifierad version). EUT 2009/L 47/5-13.
- Rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (kodifierad version). EUT 2009/L 10/7-13.
- Rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar. EUT 2007/L 182/19-28.
- Rådets direktiv 2004/68/EG om fastställande av djurhälsoregler för import till och transitering genom gemenskapen av vissa levande hov- och klövdjur. EUT 2004/L226/128-143 (rättelse till direktivet).
- Rådets direktiv 2002/99/EG om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. EUT 2003/L 18/11-20.
- Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. EUT 2001/L 316/1-4.
- Rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns. EUT 1999/L 203/53-57.
- Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker. EUT 1999/L 94/24-26.
- Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. EUT 1998/L 221/23-27.
- Rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning. EUT 1993/L 340/21-34.
- Rådets direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. EUT 1991/L 340/33-38.
- Rådets direktiv 86/609/EEG av den 24 november 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. EUT 1986/L 358/1-28.

## **Beslut**

- Rådets beslut 2004/544/EG av den 21 juni 2004 om undertecknande av Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter (reviderade versionen). EUT 2004/L 241/21-65.
- Rådets beslut 1999/575/EG av den 23 mars 1998 om att gemenskapen skall ingå den europeiska konventionen om skydd av ryggradsdjur som används för försöks- och annat vetenskapligt ändamål. EUT 1999/L 222/29-30.
- Rådets beslut 92/583/EEG om antagande av ändringsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur. EUT 1992/L 395. Svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 133.
- Rådets beslut 88/306/EEG av den 16 maj 1988 om ingående av den Europeiska konventionen om skydd för slaktdjur. EUT 1988/L 137/25-26.
- Rådets beslut 78/923/EEG om skydd av animalieproduktionens djur. EUT 1978/L 323/12.

## **Finska författningar**

### **Lagar**

Djurskyddslag (247/1996).  
Finlands grundlag (731/1999).  
Förvaltningslag (434/2003).  
Förvaltningsförfarandelag (598/1982).  
Förvaltningsprocesslag (586/1996).  
Jaktlag (615/1993).  
Lag om ändring av djurskyddslagen (321/2011).  
Lag om ändring av djurskyddslagen (1477/2009).  
Lag om regionförvaltningsverken (896/2009).  
Lag om Livsmedelssäkerhetsverket (25/2006).  
Lag om transport av djur (1429/2006).  
Lag om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).  
Lag om Finlands författningssamling (188/2000).  
Lag om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar (189/2000).  
Lag om veterinär gränskontroll (1192/1996).  
Lag om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (1195/1996) (upphävd).  
Lag om ändring av Regeringsformen för Finland (969/1995).  
Lag om förvaltningsförfarande (598/1982) (upphävd).  
Lag om ändring av regeringsformen i Finland (969/1995) (upphävd).  
Livsmedelslag (23/2006).  
Livsmedelslag (361/1995) (upphävd).  
Miljöskyddslag (86/2000).  
Naturvårdslag (1096/1996).  
Regeringsformen för Finland (94/1919) (upphävd).  
Statstjänstemannalag (750/1994).  
Strafflag (39/1889).  
Viteslag (1113/1990).

### **Förordningar**

Djurskyddsförordning (396/1996).  
Förordning om transport av djur (491/1996).  
Förordning gällande statens köttbesiktningspersonal (1337/1996).  
Förordning av Republikens president om i kraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (458/92).  
Förordning av Republikens president om i kraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (459/92).  
Förordning av Republikens president om bringande i kraft av europeiska konventionen om skydd av djur under internationell transport (261/1975).  
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien i livsmedel av animaliskt ursprung (37/2006).  
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djursjukdomskrav vid import av hästdjur från stater utanför Europeiska unionen (468/2006) .  
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om köttbesiktning (38/2006).  
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djurskyddskrav vid svinhållning (14/2002).

Jord- och skogsbruksministeriets beslut om krav på skydd av djur vid slakt (23/1997).  
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om statens köttbesiktningspersonal (1337/1996).  
Statsrådets förordning om skydd av broilrar (375/2011).  
Statsrådets förordning om skydd av odlade fiskar (812/2010).  
Statsrådet förordning om skydd av nötkreatur (592/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid nötkreaturshållning 14/1997).  
Statsrådets förordning om skydd av får (587/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid fårskötsel 4/1997).  
Statsrådets förordning om skydd av getter (589/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid gethållning 5/1997).  
Statsrådets förordning om skydd av höns (673/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid hönsållning 10/2000).  
Statsrådets förordning om skydd av kalkoner 677/2010.  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid hållande av kalkoner 1/2002).  
Statsrådets förordning om skydd av ankor och gäss (675/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav vid hållande av ankor, inklusive myskankor och gäss 30/1999).  
Statsrådets förordning om skydd av strutsfåglar (676/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav gällande hållning av strutsfåglar 22/1997).  
Statsrådets förordning om skydd av bison i hägn (591/2010).  
(tidigare Jord- och skogsbruksministeriets beslut och senare JSM:s förordning om djurskyddskrav gällande hållande av bison i hägn 3/1999).  
Statsrådet förordning om utnämmandet av delegationen för sällskaps- och hobbydjur (1174/2010).  
Statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009).  
Statsrådet förordning om utnämmandet av delegationen för produktionsdjurs välbefinnande (330/2009).  
Statsrådets förordning om Livsmedelssäkerhetsverket (115/2006).  
Statsrådets förordning om ändring av 20 § i djurskyddsförordningen (860/2004).  
Statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen (910/2002).  
Statsrådets förordning om ändring av 20 och 25 § djurskyddsförordningen (425/2000).

### **Arbetsordningar**

Livsmedelssäkerhetsverkets arbetsordning (88/001/2006).  
Arbetsordning gällande Livsmedelssäkerhetsverkets besiktningsveterinärer (2712/001/2006).

### **Regeringens propositioner och andra förarbeten och utlåtanden till lag**

Betänkandet av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter (3/1992).  
EU kommissionens arbetsdokument daterat den 23.1.2006 om unionens handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande 2006-2010 – den strategiska grunden för de föreslagna åtgärderna.

Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (25/1994).

Grundlagsutskottets utlåtande 19/2002 till Regeringen proposition 46/2002 med förslag till lagar om ändring av läkemedelslagen och vissa andra lagar.

Grundlagsutskottets utlåtande 40/2002 till Regeringen proposition 141/2002 med förslag till fordonslag och lagar som har samband med den.

Jord- och skogsbruksutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till djurskyddslag (10/1995).

Jord- och skogsbruksutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till livsmedelslag samt lag om ändring av hälsoskyddslagen (9/2005).

Jord- och skogsbruksministeriets promemoria 2004:2: *Ehdotus lantaisten eläinten käsittelyn suositussopimukseksi*.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i djurskyddslagen (296/2010).

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag och lag om ändring av hälsovårdslagen (53/2005).

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till de ändringar som inrättandet av Livsmedelssäkerhetsverket förutsätter i vissa lagar (203/2005).

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag (72/2002).

Regeringen proposition med förslag till lagstiftning om publicering av författningar och fördrag (174/1999).

Regeringen proposition till riksdagen med förslag till Finlands konstitution (1/1998).

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag (36/1995).

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (309/1993).

### **Internationella avtal**

Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (Europarådet).  
EST Nr. 087.

Europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (Europarådet).  
EST Nr. 102.

Europeiska konventionen om skydd av djur under internationell transport  
(Europarådet). EST Nr. 065.

Konventionen om biologisk mångfald (FN). Nr. 30619.

### **Rättskällor från Sverige, Tyskland och Spanien**

#### **Sverige:**

Jordbruksverkets redovisning av uppdrag om kastrering av smågrisar daterad den 23.20.2009  
(Dnr 31-9443/09).

Regeringens proposition med ändringar till djurskyddslag (2001/02:93).

Statens jordbruksverks föreskrifter om operativa ingrepp samt skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård (2009:85).

Statens jordbruksverks föreskrifter om veterinärs rätt att föreskriva och tillhandahålla läkemedel i anslutning till djursjukvård och djurhälsovård (2002:57).

Sveriges djurskyddslag (1988:534).

Sveriges djurskyddsförordning (1988:539).

Kommittédirektiv om översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll i Sverige 2009:57 och tilläggsdirektivet 2010:37.

Tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534). Utfärdat av Sveriges Jordbruksdepartement den 15 mars 2007 (Landsbyggsdepartement sedan 1 januari 2011).

#### Tyskland:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (vom 23. Mai 1949. Tysklands grundlag).

#### Spanien:

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. Official Journal of the General Chambers. Congress of Representatives (162/000054).

### **Rättsfall**

#### **EU-domstolens domar och förslag till avgörande**

Dom av den 23.4.2009 i mål C-331/07, *Europeiska kommissionen mot Grekland*, REG 2008, s. I-60.

Dom av den 10.9.2009 i mål C-416/07, *Europeiska kommissionen mot Grekland*, REG 2009, s. I-7883.

Dom av den 17.1.2008 i de förenade målen C-37/06 och 58/06, *Viamed Agrar Handels GmbH och Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, REG 2008, s. I-69.

Dom av den 8.5.2008 gällande mål C-491/06, *Danske Svineproducenter mot Justitieministeriet*, REG 2008, s. I-3339.

Dom av den 17.7.2008 i mål C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel-Viehexport mot Zollamt Salzburg, Erstattungen*, REG 2008, s. I-5561.

Dom av den 9.10.2008 i mål C-277/06, *Interboves GmbH mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, REG 2008, s. I-7433.

Dom av den 25.11.2008 i mål C-455/06, *Heemskerk BV, Firma Schaap mot Productschap Vee en Vlees*, REG 2008, s. I-8763.

Dom av den 18.12.2008 i mål C-306/07 *Ruben Andersen mot Kommunerna Landsförening för Slagelse Kommune*, REG 2008, s. I-10279.

Dom av den 12.1.2006 i mål C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH mot Landrat des Landkreises Bad Doberan*, REG 2006, s. I-679.

Dom av den 27.4.2006 i mål C-441/02, *Europeiska kommissionen mot Tyskland*, REG 2006, s. I-3449.

Dom av den 23.11.2006 i mål C-300/05, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas mot ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH*, REG 2006, s. I-11169.

Dom av den 10.3.2005 i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, *A. Tempelman och makarna T.H.J.M van Schaijk*, REG 2005, s. I-1895.

Dom av den 12.5.2005 i mål C-278/03, *Europeiska kommissionen mot Italien*, REG 2005, s. I-3747.

Dom av den 26.4.2005 i mål C-494/01, *Europeiska kommissionen mot Irland*, REG 2005, s. I-3331.

Dom av den 29.4.2004 i mål C-387/99, *Europeiska kommissionen mot Tyskland*, REG 2004, s. I-3751.

Dom av den 2.7.2001 i mål C-189/01, *H.Jippes oeg Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren* samt *Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse vereniging tot Bescherming van Dieren* mot *Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, REG 2001, s. I-5689.

Dom av den 19.3.1998 i mål C-1/96, *The Queen and Minister of Agriculture, Fisheries and food* mot *Compassion in World Farming Ltd.*, REG 1998, s. I-1251.

Dom av den 22.6.1989 i mål 103/88 *Fratelli Costanzo mot Italien*, Rättsfallssamling 1989, svensk specialutgåva s. 83.

Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-416/07. Föredraget den 2.4.2009.

Generaladvokatens förslag till avgörande i målen C-37/06 och C-58/06. Föredraget den 13.9.2007.

### **Europeiska människorättsdomstolen**

Dom av den 24.7.2007 i mål *Ekholm* mot *Finland*.

### **Högsta domstolens beslut**

HD:2007:70. Domen given den 29.8.2007. Liggare: 1744. Dnr: S2006/330. (gällde ärekränkning mot en person som åtagit sig skötseln av omhändertagna djur i kommunen).

HD:2005:88. Domen given den 16.8.2005. Liggare: 1857. Dnr: S2004/700. (gällde utmätning av kostnader med stöd av utsökningslagen på grund av kostnader som förorsakats av åtgärder som vidtagits med stöd av Djurskyddsl 44 §).

HD:1989:54. Domen given den 24.4.1989. Liggare: 1189. Dnr: S88/293. (gällde avlivning av skadeskjuten älg utanför jaktområdet).

### **Högsta förvaltningsdomstolens beslut**

Beslut givet av HFD den 10.12.2008/3221, Dnr 3591/1/07, gällande FD:s beslut givet den 8.11.2007. Liggare 07/0753/2. Dnr 01504/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat den 12.7.2006, 0251/2/2006, om för lång förvaring av slaktfåglar före slakt).

Beslut givet av HFD den 10.12.2008/3222, Dnr 3592/1/07, gällande FD:s beslut givet den 8.11.2007. Liggare 07/0755/2. Dnr 02509/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat den 21.11.2006, 0251/4/2006, gällande slaktfåglar som utsatts för kyla).

Beslut givet av HFD den 10.12.2008/3220, Dnr 237 och 278/1/08, gällande FD:s beslut givet den 27.12.2007. Liggare 07/0915/2. Dnr 02510/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat den 1.12.2006, 0251/5/2006, om för tätt lastade fåglar).

Beslut givet av HFD den 19.6.1997/1568, Dnr 1526/7/96, gällande utskänkingslov, myndighetsbefogenheter, ändamålsenlighetsprincipen och motivering av beslut (HFD 1997:57).

Beslut givet av HFD den 19.6.1997/1569, Dnr 1710/7/96, gällande utskänkingslov, myndighetsbefogenheter, ändamålsenlighetsprincipen och motivering av beslut (HFD 1997:58).

Beslut givet av HFD den 29.12.2006/3616, Dnr 1728/2/05, gällande jordbruksstöd och besvärsmätt (HFD 2006:102).

Beslut givet av HFD den 30.1.2009/217, Dnr 2649-2654/2/08, gällande export, europarätt och motivering av beslut (HFD 2009:14).

### **Förvaltningsdomstolens avgöranden**

Avgörande av Förvaltningsdomstolen i Uleåborg givet den 24.11.2005, liggare 05/0616/2, Dnr 00879/05/5403 gällande matning av björnar med kadaver i avsikt att naturfotografera dem (gällde kommunalveterinärens beslut daterat den 27.5.2005 i vilken kommunalveterinären förbjudit besvärarna att använda ståltråd till att fästa kadavren och ålagt att omedelbart avlägsna de befintliga).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 8.11.2007, liggare 07/0753/2, Dnr 01504/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.7.2006 om för lång förvaring av fjäderfä före slakt).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 11.1.2005, liggare 05/0002/1, Dnr 02273/04/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 17.11.2004 angående åsamkande av onödigt lidande åt kalkoner i samband med transport och förvaring).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 18.4.2005, liggare 05/0118/1, Dnr 00212/05/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.1.2005 angående förbud att åsamka kalkoner onödigt lidande i samband med transport och förvaring).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 18.4.2005, liggare 05/0119/1, Dnr 00258/05/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 14.1.2005 angående förbud att åsamka kalkoner onödigt lidande i samband med transport och förvaring).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 18.4.2005, liggare 05/0292/1, Dnr 00351/05/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 27.1.2005 angående förbud att transportera 121 dygn gamla, av förädlingsprodukten-300 Nicholas-rasens kalkoner i de för tillfället ibrukvarande transportemballagen).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 20.6.2007, liggare 07/0178/1, Dnr 0045/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av LSLH/Åbo den 31.1.2006, 2005-9452/Ym-21, om påbud att korrigera de förfarandena i slakteriet som strider mot djurskyddsbestämmelserna).

Åbo förvaltningsdomstolens avgörande givet den 20.6.2007, liggare 07/0177/1, Dnr 00261/06/5403 (gällde djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.1.2006, 0251/1/2006, om förbud att transportera kalkoner så att de inte kan stå i naturlig ställning, korrigera sin ställning eller lägga sig ned eller så att de skadas).

### **Tingsrättens och hovrättens domar**

Kokemäki tingsrätt: Djurskyddsbrottsdom utfärdat den 21.12.2006. Dnr 06/598. Saknr R06/185.

Vasa hovrätt: Brott mot bestämmelser i lag om djursjukdomar utfärdat den 26.10.2007/1376. Dnr R 07/907. (Behandlats av VasaTR den 18.5.2007 och av HD den 8.12.2008/2670, Dnr R 2008/11, 2008:105, om den straffrättsliga legalitetsprincipen, europarätt och tvångsläge).

Kokemäki tingsrätt: Hälsobrotts- och djurskyddsbrottsdom utfärdat den 3.9.2007. Dnr 07/330/722. Saknr R 07/232/722.

Tingsrätten i St. Michel: Djurskyddsbrottsdom utfärdat den 30.10.2008. Dnr 08/1063. Saknr R08/484.

Satakunta tingsrätt: Frikännande dom i djurskyddsbrottsmål utfärdat den 10.1.2011. Dnr 11/61. Saknr R09/714.

Satakunta tingsrätt: Frikännande dom i djurskyddsbrottsmål utfärdat den 10.8.2011. Dnr 11/1928. Saknr R 10/2781.

Satakunta tingsrätt: Frikännande dom i djurskyddsbrottsmål utfärdat den 31.8.2011. Dnr 11/2126. Saknr R 10/2612.

### **Dokument uppgjorda av justitiekanslerämbetet och andra myndigheter**

Biträdande justitiekanslers beslut givet den 3.11.2009, Dnr OKV/347/1/2008, gällande Eviras instruktion EHYT 2008/1.

Eviras instruktion om transportlådornas höjd i relation till kalkonernas storlek daterat den 1.3.2007, EHYT 8002/1: Kalkkunoiden kuljetuspäällysten korkeus suhteessa kalkkunoiden kokoon.

Eviras förklaring till Justitiekanslersämbetet daterat den 4.7.2008, Dnr 3917/0032/2008, om utgivandet av Eviras instruktion EHYT 8002/1.

Eviras förklaring till justitiekanslersämbetet daterat den 21.12.2009, Dnr 3917/0032/2008, med anledning av bitr. justitiekanslers beslut om Eviras instruktion EHYT 2008/1.

Jord- och skogsbruksministeriets genmäle daterat den 21.12.2005, Dnr 5545/883/2005, på förfrågan av Finlands djurskyddsförening den 8.12.2005 till Jord- och skogsbruksministeriet och HK Ruokatalo gällande transporter av kalkoner för slakt.

Jord- och skogsbruksministeriets genmäle till Åbo förvaltningsdomstol daterat den 27.4.2006, Dnr 1604/880/2006, om djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär.

Jord- och skogsbruksministeriets utlåtande till Åbo förvaltningsdomstol daterat den 15.1.2007, Dnr 4895/880/2006, om transport av kalkoner.



Jord- och skogsbruksministeriets genmäle daterat den 6.7.2007 på förfrågan av doktorand Birgitta Wahlberg gällande Eviras instruktion EHYT 8002/1 daterat den 18.4.2007. Dnr 1626/882/2007.

Jord- och skogsbruksministeriets promemoria, nr. 89752, om kastring av grisar daterat den 5.11.2010.

Justitiekanslerns beslut givet den 22.1.2009, OKV/1068/1/2006, om lagstridigt förfarande vid avlivning av djur med stöd av DjurskyddsL 44 § (gällde kommunalveterinären och polisen).

Justitiekanslerns beslut givet den 19.11.1998, OKV/442/1/97, om travsport och yttrandefrihet (gällde inte materiellt skyddet av djur).

Klagandets genmäle till justitiekanslerämbetet daterat den 3.9.2008 gällande Eviras förklaring till utgivandet av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

Mötespromemoria daterat den 4.4.2005 om fjäderfätransporterna och djurskydd. Mötet hållits den 17.3.2005 vid Västra Finlands länsstyrelse vid Tammerfors enheten.

Utlåtande till Åbo förvaltningsdomstol av statens besiktningsveterinär daterat den 22.5.2006, Dnr 8/2006, om transport av kalkoner.

Tilläggsutredning till Åbo förvaltningsdomstol av statens besiktningsveterinär daterat den 3.5.2007, Dnr 13/2007, om transport av kalkoner.

Återtagning av Eviras instruktion EHYT 8002/1 daterat den 16.12.2009, Dnr Evira/8609/0555/2009, om kalkonernas storlek i förhållande till transportlådans storlek.

### **Djurskyddsbeslut**

Djurskyddsbeslut fattat av Länsstyrelsen i Västra Finland/Wasa den 1.2.2006, LSLH/Wasa 2005-9705/Ym-21 om transport och förvaring av kalkoner.

Djurskyddsbeslut fattat av Länsstyrelsen i Västra Finland/Åbo den 31.1.2006, LSLH/Åbo 2005-9452/Ym-21 om påbud att korrigera de förfarandena i slakteriet som strider mot djurskyddsbestämmelserna.

Djurskyddsbeslut fattat av Länsstyrelsen i Östra Finland/St:Michel den 6.2.2006, ISLH/St:Michel 2005-03724/Ma-35 om transport och förvaring av kalkoner.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 17.11.2004 om transport av kalkoner (har inget Dnr). Ingår i FD beslut givet den 11.1.2005, liggare 05/0002/1. Dnr 02273/04/5403.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.1.2005, Dnr 1/2005, om transport av kalkoner.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 14.1.2005, Dnr 2/2005, om transport av kalkoner.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 27.1.2005, Dnr 3/2005, om transport av kalkoner.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.1.2006, Dnr 0251/1/2006, om för stora fåglar i förhållande till lådans storlek.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 12.7.2006, Dnr 0251/2/2006, om för lång väntetid i slakteriet före slakt.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 19.10.2006, Dnr 0251/3/2006, om köldskador, ej transportdugliga avelbroilrar, transporterats för tätt.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 21.11.2006, Dnr 0251/4/2006, om transport under ogynnsamma väderleksförhållanden (kyla-köldskador).

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 1.12.2006, Dnr 0251/5/2006, om för tätt transporterade kalkoner och broilrar.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 2.7.2007, Dnr 0251/2/2007, om fåglar som varit för stora i förhållande till lådans storlek, skadade fåglar och fåglar som fått köldskador.

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 5.1.2006, Dnr 05012006/2006, om transport av kalkoner. (Eläinsuojelupäätös).

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 29.12.2006, Dnr 291206/2006, om transport av kalkoner. (Eläinsuojelulain 247/1996 42 §:n mukainen päätös 8.12.2006 tehdyn uusintatarkastuksen perusteella).

Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär den 15.8.2007, Dnr 150807/2007, om transport av kalkoner. (Eläinsuojelulain 247/1996 42 §:n mukainen päätös 28-29.5.2007 tehtyjen uusintatarkastusten perusteella).

**Anmälningar till djurskyddsmyndighet och djurskyddsbeslut som särskilt behandlats i det empiriska materialet i artikel III i avhandlingen**

Vasa

Dokument nr 1510: Djurskyddsbeslut daterat den 7.4.2003.

Dokument nr 1651: Djurskyddsbeslut daterat den 22.4.2004.

Dokument nr 2063: Djurskyddsbeslut daterat den 3.4.2003.

Dokument nr 2309: Köttbesiktningsbeslut daterat den 15.10.2003.

Dokument nr 2312: Djurskyddsbeslut daterat den 11.5.2004.

Dokument nr 2228: Djurskyddsbeslut daterat den 10.1.2005.

Dokument nr 2287: Djurskyddsbeslut daterat den 13.9.2001.

Dokument nr 2391: Djurskyddsbeslut daterat den 20.8.2003.

Dokument nr 2293: Djurskyddsbeslut daterat den 24.5.2002.

### Tammerfors

Dokument nr 243: Djurskyddsbeslut daterat den 20.3.2006.  
Dokument nr 254: Djurskyddsbeslut daterat den 5.5.2003.  
Dokument nr 267: Djurskyddsbeslut daterat den 3.4.2003.  
Dokument nr 272: Djurskyddsbeslut daterat den 7.10.2003.  
Dokument nr 308: Djurskyddsbeslut daterat den 9.3.2004.  
Dokument nr 326:

Anmälan av statens besiktningsveterinär daterat den 3.11.2004.  
Dokument nr 358: Djurskyddsbeslut daterat den 17.3.2006.

### Jyväskylä

Dokument nr 390: Djurskyddsbeslut daterat den 3.3.1997.  
Dokument nr 431: Djurskyddsbeslut daterat den 6.6.1998.  
Dokument nr 466: Djurskyddsbeslut daterat den 29.4.2005.  
Dokument nr 489: Djurskyddsbeslut daterat den 22.3.2000.  
Dokument nr 505: Anmälan av statens besiktningsveterinär daterat den 22.3.2000.  
Dokument nr 591: Djurskyddsbeslut daterat den 4.10.2001.  
Dokument nr 619: Djurskyddsbeslut daterat den 9.1.2003.

### Åbo

Dokument nr 3220:  
Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär daterat den 1.9.2003.  
Dokument nr 3546:  
Djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär daterat den 18.4.2005.  
Dokument nr 4043: Djurskyddsbeslut daterat den 10.12.1996.  
Dokument nr 4106: Djurskyddsbeslut daterat den 11.12.1997.  
Dokument nr 4183: Djurskyddsbeslut daterat den 22.9.1998.  
Dokument nr 4270: Djurskyddsbeslut daterat den 6.7.2000.  
Dokument nr 4305: Djurskyddsbeslut daterat den 20.9.2000.  
Dokument nr 4610: Djurskyddsbeslut daterat den 7.2.2002

### Övriga källor

Helsingin Sanomat. 4.3.2011. *Matkalla lautaselle*. HS Talous.  
Lihatalous 1/2007: *Kalkkunaa käsityönä*.  
Turun Sanomat den 4.4.2007: *Kotimainen kalkkunoiden tuotanto räpistelee tappiolla*.  
Iltalehti den 4.8.2006: *Kalkkunan karu matka. Kalkkunat kärsivät pienissä kuljetushäikeissä matkalla teurastamolle*.  
Eläinten Ystävä 4/2005: Finlands djurskyddsförenings öppna brev daterat den 8.12.2005 till Jord- och skogsbruksministeriet och HK Ruokatalo gällande transporter av kalkoner för slakt.  
A-Zoom den 3.8.2007 kl 21 (TV1): *Kalkkunan salainen matka. Litistetty lintu vai terve teuraseläin?*  
Telefonintervju med statens besiktningsveterinär Saana Kauko den 9.7.2007 gällande kalkonernas fysiska egenskaper i relation till deras naturliga kroppsställningar.  
Svar av statens besiktningsveterinärerna Taina Kingelin den 6.9.2007 per e-mail på förfrågan sänd den 5.9.2007 (per e-mail) om hur kalkonernas vikt mäts eller övervakas i slakterierna och om överträdelser av djurskyddsbestämmelser har framkommit i de

förverkligade transporterna gällande kalkonvikterna eller slaktvikterna efter besiktningsveterinärens och länsstyrelsens beslut (eller alternativt efter juni 2007 då besluten fick laga kraft).

Svar av agronom Päivi Heikkilä den 23 juli 2007 per e-mail på förfrågan sänt till Fjäderfäförbundet rf. den 20.7.2007 (per e-mail) angående mängden slaktade fjäderfän per dag i Finland.

### **Elektroniska källor**

Center för djurvälstånd vid Helsingfors universitet:

<http://www.vetmed.helsinki.fi/hyvinvointikeskus/>. Senaste besöksdatum 5.5.2011.

Djurskyddsorganisationens Djurens rätt hemsida:

[http://www.djurensratt.se/portal/page/portal/djurens\\_ratt/material/nedladdningsbart/varldens\\_basta\\_djurskydd.pdf](http://www.djurensratt.se/portal/page/portal/djurens_ratt/material/nedladdningsbart/varldens_basta_djurskydd.pdf). Senaste besöksdatum 1.4.2011.

Edilex/registret för författningsändringar:

<http://www.edilex.fi/content/saadokset/smur/19960247/>. Senaste besöksdatum 31.5.2011.

Europeiska människorättsdomstolens hemsida:

[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=E\\_kholm%20%20v.%20%20Finland&sessionid=70547416&skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=E_kholm%20%20v.%20%20Finland&sessionid=70547416&skin=hudoc-en). Senaste besöksdatum 9.2.2011.

Europeiska kommissionens hemsida:

[http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references_en.htm). Senaste besöksdatum 31.5.2011.

EU-kommissionens vitbok daterat den 12.1.2000 om livsmedelssäkerhet (KOM/99/0719):

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=1999&nu\\_doc=719&lg=sv](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=719&lg=sv). Senaste besöksdatum 29.4.2011.

Farm Animal Welfare Councils hemsida:

<http://www.fawc.org.uk>. Senaste besöksdatum 25.5.2011.

<http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm>. Senaste besöksdatum 25.5.2011.

Farm Animal Welfare Committees hemsida:

<http://www.defra.gov.uk/fawc/>. Senaste besöksdatum 25.5.2011.

Finlands fjäderfäförbundets hemsida:

[http://www.siipi.net/siipikarjaliitto/skl\\_info\\_se.html](http://www.siipi.net/siipikarjaliitto/skl_info_se.html). Senaste besöksdatum 20.8.2010.

[http://www.siipi.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297&Itemid=30](http://www.siipi.net/index.php?option=com_content&view=article&id=297&Itemid=30).

Senaste besöksdatum 20.3.2011.

Great Ape Protection -projektets hemsida:

<http://www.greatapeproject.org/en-US/oprojetogap/Declaracao/declaracao-mundial-dos-grandes-primatas>. Senaste besöksdatum 23.11.2010.

Great Ape Protection -projektets spanska hemsida:

<http://proyectogransimio.blogspot.com/2009/11/el-gobierno-veta-los-derechos-los.html>.

Senaste besöksdatum 23.11.2010.

Hemsidan för Sveriges regeringskansli:

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/6380/a/128802>. Senaste besöksdatum 12.1.2011.

JSM:s hemsida:

[http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder/5qZhgwqm2/TEHVNK\\_PK2\\_2010.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder/5qZhgwqm2/TEHVNK_PK2_2010.pdf).

Senaste besöksdatum 18.5.2011.

<http://wwwb.mmm.fi/el/laki/x/f/default.html>. Senaste besöksdatum 31.5.2011.

[http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/110316\\_neuvosto.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/110316_neuvosto.html). Senaste besöksdatum 17.3.2011.

[http://www.mmm.fi/attachments/eloyleista/5ltZc7lHs/tuotantoelainten\\_hyvinvointistrategia%5B1%5D.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/eloyleista/5ltZc7lHs/tuotantoelainten_hyvinvointistrategia%5B1%5D.pdf). Senaste besöksdatum 23.5.2011.

Livsmedelssäkerhetsverkets (Evira) hemsida:

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/). Senaste besöksdatum 28.5.2011.

[http://www.evira.fi/portal/se/v\\_xtproduktion\\_och\\_foder/ekoproduktion/forfattningssamling\\_gallande\\_ekologisk\\_produktion/](http://www.evira.fi/portal/se/v_xtproduktion_och_foder/ekoproduktion/forfattningssamling_gallande_ekologisk_produktion/). Senaste besöksdatum 19.5.2011.

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/). Senaste besöksdatum 16.5.2011.

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/till\\_synen\\_over\\_djurtransporter/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/till_synen_over_djurtransporter/). Senaste besöksdatum 16.5.2011.

[http://www.evira.fi/portal/se/livsmedel/tillsyn\\_och\\_foretagare/eu\\_godkanda\\_finska\\_anlaggningar/](http://www.evira.fi/portal/se/livsmedel/tillsyn_och_foretagare/eu_godkanda_finska_anlaggningar/). Senaste besöksdatum 3.2.2008.

[www.evira.fi/portal/se/djur\\_och\\_halsa/valmaende/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskydds-inspektioner\\_ar\\_2008/](http://www.evira.fi/portal/se/djur_och_halsa/valmaende/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskydds-inspektioner_ar_2008/). Senaste besöksdatum 3.8.2009.

Tavastlands yrkeshögskolas hemsida:

<http://www.amk.fi/opintojaksot/500/1162824838111.html>. Senaste besöksdatum 21.4.2011.

Welfare Quality projektets hemsida:

<http://www.welfarequality.net/everyone>. Senaste besöksdatum 28.3.2011.

<http://www.welfarequality.net/everyone/43148/9/0/22>. Senaste besöksdatum 28.3.2011.

Yhteiskunnallisen ja kulttuurisen eläintutkimuksen seura ry (YKES):

<http://elaintutkimus.edublogs.org/>. Senaste besöksdatum 26.4.2011.

## **Figurer, tabeller och bilder:**

### **I sammanfattningen**

Figur I:

Utvidgad dualistisk tolkningssyn i vilken normerna och den gällande rätten konkretiseras genom människans beteende.

Figur II:

Rättens dimensioner enligt Kaijus Ervasti

Figur III:

Utvidgad dualistisk tolkningssyn sammanfört med rättens element och dimensioner där elementen är alltid närvarande men med olika intensitet och betydelse för processens innehåll och resultat.

Figur IV:

Det begreppsliga förhållandet mellan djurets faktiska och rättsliga välbefinnande.

Figur V:

Djurskydds- och livsmedelsmyndighetens organisatoriska indelning med stöd av den finska djurskydds- och livsmedelslagen.

Figur VI:

Tolkningsprocessen utgående från de grundläggande premisserna som bör uppfyllas för att tolkningsresultatet kan anses vara rättsligt godtagbart.

#### Artikel I i avhandlingen:

Figur 1:

Utformningen av djurens rättsliga välbefinnande på makronivå.

#### Artikel II i avhandlingen:

Tabell 1:

Djurets faktiska och rättsliga välbefinnandes begreppsliga förhållande.

#### Artikel III i avhandlingen:

Bild 1:

Illustration av hur regleringen om djurens rättsliga välbefinnande sammankopplas med individens rättigheter och skyldigheter samt myndighetsverksamhet som skall säkerställa även allmänhetens bästa.

Bild 2:

Organisatorisk indelning av djurskydds- och livsmedelsmyndigheten i Finland.

Bild 3-5:

Illustration av olika ställningar hos kalkoner (naturligt och i transportlådorna).

Bildillustration Peter Mustelin.

#### Artikel IV i avhandlingen:

Tabell I:

Antal dokument från länsstyrelsen i Södra och Östra Finlands län samt från Uleåborgs och Lapplands län (icke kodade dokument).

Tabell II:

Antal dokument från länsstyrelsen i Västra Finlands län enligt serviceplats och motsvarande antal kodade dokument i SPSS.

Tabell III:

Antal vidtagna åtgärder med stöd av Djurskyddsl 40 § och Djurskyddsl 42–44 § och föreskrifter eller förbud som getts fastän inga brister konstaterats enligt dokumentet samt råd som skrivits i bestämd form.

Tabell IV:

Sambandet mellan antalet verkställda inspektioner och antalet vidtagna åtgärder med stöd av Djurskyddsl 40 § och Djurskyddsl 42–44 § föreskrifter eller förbud som getts fastän inga brister konstaterats enligt dokumentet samt råd som skrivits i bestämd form.

Tabell V:

Sambandet mellan verkställda inspektioner i vilka missförhållanden eller brister kunnat konstateras och de åtgärder som vidtagits.

Tabell VI:

Sambandet mellan verkställda inspektioner och tillämpningen av Djurskyddsl 42–44 § under åren 1996–2006.





# FORSKNINGSBESKRIVNING

## 1. INLEDNING

### 1.1. Forskningshelheten: frågeställningar, avgränsning och begreppsdefinition

Djur och djurskyddet hör till ett rättsligt regleringsområde som inte varit föremål för omfattande rättsvetenskaplig forskning eller intresse i vårt land.<sup>1</sup> Människors uppfattningar om hur djur skall hållas och hanteras har dock lett till att det inom natur- och samhällsvetenskaper under de senaste åren aktivt bedrivits forskning om djur.<sup>2</sup> Juridiken och rättsvetenskapen kan inte och är inte heller menade att vara avskärmade från de moraliska och samhälleliga tankegångarna som är rådande i tiden<sup>3</sup> och därför finns det skäl att granska begrepp som anknyts till djur och djurskydd även ur ett rättsligt perspektiv.

Detta är en offentligrättslig studie om djurskyddslagstiftningen och förvaltningen av djurskyddsärenden i Finland. De övergripande frågeställningarna i den här forskningen är två. För det första, vad är det som avses med djurs välbefinnande och skydd i regleringen av djurskyddet? För det andra, hur realiseras dessa i djurskyddsmyndigheternas förvaltningsverksamhet? Därtill har avsikten varit att framställa grundläggande och inledande forskningsresultat från ett relativt nytt och outforskat regleringsområde.

Forskningshelheten formas av tre huvudsakliga intresseområden som sammanbinds av djurskyddslagstiftningens syftemål att dels skydda djur, dels främja deras välbefinnande: 1) *regleringen* av djurskyddet, 2) *tolkningen* av djurskyddslagen och 3) *(tolkningen och)*

---

<sup>1</sup> Joonia Strengs licentiatavhandling *Eläinsuojelu ja rikosoikeus* från år 1999 och Simo S. Ojas doktorsavhandling *Onko eläimillä oikeuksia? Eläinkoelainsäädännön kehitys ja nykytila* från år 2010 torde vara de enda avhandlingarna i Finland som uttryckligen behandlat djurskyddet. Streng har behandlat temat ur ett straffrättsligt perspektiv och Oja behandlar lagstiftningen som omfattar försöksdjur ur ett förvaltnings- och biomedicinrättsligt perspektiv.

<sup>2</sup> Se närmare om aktuell naturvetenskaplig forskning på till exempel hemsidan för Center för djurvälstånd vid Helsingfors universitet: <http://www.vetmed.helsinki.fi/hyvinvointikeskus/> och om aktuell samhällsvetenskaplig forskning på hemsidan för Yhteiskunnallisen ja kulttuurisen eläintutkimuksen seura ry (YKES): <http://elaintutkimus.edublogs.org/>.

<sup>3</sup> Till exempel Husa har poängterat betydelsen av att även samhälleliga aspekter tas i beaktande särskilt i rättsdogmatisk forskning. Husa konstaterar ”Jos oikeustieteen tutkimuskohde kuuluu samaan todellisuuteen kuin yhteiskunnan poliittinen, eettinen ja sosiaalinen järjestys...tuntuu luonnolliselta edellyttää erityisesti tieteellisestä näkökulmasta harjoitetulta oikeusdogmatiikalta oikeudellisen sääntelyn kohteena olevien yhteiskunnallisten tosiseikkojen syvällisempää huomioimista.” Husa, 1995, s. 173. Se närmare om framförda tankegångar om förhållandet mellan rätten (rättsvetenskapen) och samhället (samhällsvetenskapen) till exempel i Jyräki, 1969, ss. 887-888, Rieppel, 1973 (a), ss. 54-65 och 1973 (b), ss. 3-5, Klami, 1979 och 1984, ss. 15-22, Ervasti, 1998 och 2004, ss. 14-15 samt Tuori, 2007, ss. 31-34.

*tillämpningen* av all materiell lagstiftning på området. Ändringar i lagstiftningen på området har följts fram till 31 maj 2011.

Forskningen fokuseras huvudsakligen på skyddet av och välbefinnandet hos produktions- och slaktdjur även om bland annat de begrepp som granskas också berör andra djurkategorier. Det huvudsakliga djurkategorivalet motiveras med att produktionsdjur hålls i huvudsak enbart i livsmedelsproduktionssyfte för att som födoämne med animaliskt ursprung tillfredsställa människans behov. Skyddet av produktions- och slaktdjur ingår även i ett av de centralaste regleringsområdena inom Europeiska unionen (EU), nämligen regleringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Djurens välbefinnande i vid bemärkelse har således betydelse även för folkhälsan. Att användningen av dessa djur därtill berör vars och ens dagliga konsumtionsval och moraluppfattningar motiverar ytterligare forskning inom detta område.

Avhandlingen har avfattats som en artikelavhandling med följande motiveringar. För det första antogs i inledningsskedet av forskningen att lagstiftningen kommer att förnyas eller reformarbetet åtminstone att inledas innan avhandlingen avfattats i sin helhet.<sup>4</sup> Artikelavhandlingsformatet har möjliggjort publiceringen av forskningsresultaten under arbetets gång och därmed kunnat bidra till utvecklingen på området. För det andra utmanar utlåtandena som fått genom förgranskningen vid publikationsforumet Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland (JFT) utvecklingen av den egna tankeverksamheten och utvecklingen av forskningsarbetet på ett sätt som bedömts vara betydande med tanke på att liknande forskning inte bedrivits tidigare. För det tredje är området för djurskydd mål för intensiv forskning inom flera olika vetenskapsgrenar och det ansågs vara betydelsefullt att delta i den tvärvetenskapliga diskussionen med rättsvetenskapliga forskningsresultat. Publicering av forskningsresultat i forum av artiklar har möjliggjort detta på ett ypperligt sätt.

---

<sup>4</sup> Den gällande djurskyddslagen var tio år gammal när forskningen inleddes och EU-lagstiftningen var ökande på området. Detta gav anledning att anta att en revidering av djurskyddslagstiftningen i Finland skulle bli aktuell under forskningsarbetet. För tillfället förbereder JSM en reform av djurskyddslagstiftningen. Sedan år 2005 (då forskningsarbetet inleddes) har tio ändringar gjorts i den gällande djurskyddslagen (DjurskyddsL 247/1996) och sju ändringar i djurskyddsförordningen (DjurskyddsF 396/1996)). Samtliga beslut som Jord- och skogsbruksministeriet gett (JSM och JSMb) om djurskyddskrav för olika djurarter har under år 2010 ändrats till förordningar utfärdade av statsrådet (SRf) (JSMb:en ändrades till förordningar utfärdade av JSM (JSMf) innan ändringen till SRf). Därtill har statsrådet utfärdat två nya förordningar om skydd av broilrar och odlad fisk. Se källförteckningen. De materiella ändringarna i lagstiftningen har beaktats i artiklarna och i sammanfattningen.

Avhandlingen inbegriper fyra artiklar där temat granskats i huvudsak genom den rättsdogmatiska metoden<sup>5</sup> och därtill med hjälp av en empirisk metod (statistisk metodik). Artiklarna har publicerats under åren 2008–2011.

Artiklarna är följande:

Artikel I:

Produktions- och slaktdjurs rättsposition med utgångspunkt i EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer samt i individens ansvar över miljön.<sup>6</sup>

Artikel II:

Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd.<sup>7</sup>

Artikel III:

*Pro bono publico?* En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa.<sup>8</sup>

Artikel IV:

Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996–2006 gällande produktions- och slaktdjur.<sup>9</sup>

Genom Finlands medlemskap i EU styrs och påverkas den nationella lagstiftningen på området av EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer. I artikel I analyseras produktions- och slaktdjurs rättsposition utifrån rättsliga och etiska ställningstaganden som uttryckts i EU-lagstiftningen och i de av EU-domstolen etablerade tolkningslinjerna. Därtill jämförs skyddet av djur i stöd av djurskyddslagen (DjurskyddsL 247/1996) med den rättsposition som tilldelas djur i naturen inom ramen för 20 § i Finlands grundlag (GL 731/1999) om ansvar för miljön. Särskilt granskas begreppet *djur som kännande varelser* i förhållande till begreppet *djurens egenvärde*. Artikeln behandlar således begreppet *djur*

---

<sup>5</sup> Den rättsdogmatiska metoden innebär att gällande rätt tolkas, systematiseras och motiveras i enlighet med det gällande rättssystemet. Närmare om metoden längre fram i sammanfattningen.

<sup>6</sup> JFT 1/2011:34-66.

<sup>7</sup> JFT 4/2008:369-416.

<sup>8</sup> JFT 1/2008:1-31.

<sup>9</sup> JFT 4/2010:351-404.

delvis i en allmän bemärkelse, inkluderande alla djurarter och grupperingar av djur i normbegreppet.

I artikel II granskas centrala begrepp och begreppskonstruktioner som uttryckts i djurskyddslagen och i regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) med avsikt att kartlägga deras rättsliga innebörd och syftemål. De centrala begreppen och begreppskonstruktionerna är *välbefinnande*, *lidande*, *smärta*, *plåga*, *onödigt lidande* och *onödig smärta och plåga* samt *beaktande av fysiologiska och beteendemässiga behov*. I samband med att begreppskonstruktionernas innehåll och mening granskas, undersöks även tolkningen av dem i de närmare bestämmelser som utfärdats på föredragning av jord- och skogbruksministeriet (JSM). I forskningen presenteras och diskuteras även en ny begreppskonstruktion: *djurs rättsliga välbefinnande*.

Därtill utforskas om och hur de av Farm Animal Welfare Council (FAWC)<sup>10</sup> definierade fem friheterna uttryckts i den gällande djurskyddslagstiftningen. Detta ansågs befogat på grund av att den finska nationella strategin för produktionsdjurs välbefinnande från år 2006<sup>11</sup> har utvecklats utifrån de fem friheterna liksom de europeiska gemensamt överenskomna värderingskriterierna (parametrarna) för övervakningen av välbefinnandet hos nötkreatur, svin och fjäderfä i djurhållningsenheterna.<sup>12</sup>

Även om forskningen fokuseras på regler som berör välbefinnandet hos och skyddet av produktions- och slaktdjur kan inte livsmedelslagstiftningens bestämmelser helt uteslutas. Därför analyseras i artikel III särskilt de bestämmelser i livsmedelslagstiftningen med vilka man eftersträvar att skydda produktions- och slaktdjur och säkerställa deras välbefinnande fram till slakten. Därtill analyseras och diskuteras besiktningsveterinärens (lokal djurskyddsmyndighet i slakteriet) tudelade kompetens och hur otydligheten i regleringssättet kan vara en bidragande orsak till att förvaltningsverksamheten och de åtgärder centralförvaltningsmyndigheten vidtar påverkar skyddsnivån och djurens välbefinnande på ett

---

<sup>10</sup> FAWC grundades i England på 1970-talet och fungerar som ett obundet, rådgivande organ för regeringen. Se närmare Wahlberg 4/2008, s. 370. Sedan 1.4.2011 har FAWC organiserats som en statlig kommitté. Se närmare kommitténs hemsida: <http://www.defra.gov.uk/fawc/>

<sup>11</sup> Den nationella strategin kan läsas på JSM:s hemsida:

[http://www.mmm.fi/attachments/eloyleista/5ltZc71Hs/tuotantoelainten\\_hyvinvointistrategia%5B1%5D.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/eloyleista/5ltZc71Hs/tuotantoelainten_hyvinvointistrategia%5B1%5D.pdf)

<sup>12</sup> Welfare Quality var ett EU-finansierat projekt (2004-2009) inom ramen av vilken det bland annat utvecklades Europa-standardiserade metoder för bedömningen av djurens välfärd. Se närmare <http://www.welfarequality.net/everyone>.

ogynnsamt sätt, eller, med andra ord uttryckt, i motsats till djurskyddslagens syfte. I och med att skyddet av fjäderfä och välbefinnandet hos kalkontuppar behandlats upprepade gånger av såväl djurskyddsmyndigheter som av olika rättsinstanser i Finland har denna djurkategori och därigenom olika aspekter av djurskyddstillsyns- och övervakningsverksamheten granskats kritiskt i sammanhanget.

I inledningsskedet av forskningen kunde det konstateras att förvaltningsförfarandet inom området för djurskydd inte tidigare undersökts i Finland. Det kunde även konstateras att variationen i de dokument som djurskyddsmyndigheter avfattat i samband med övervakningsverksamheten var stor både till innehåll och till natur. I artikel IV analyseras därför förvaltningsverksamheten under åren 1996–2006 i förhållande till de krav som ställs i både djurskyddslagen och förvaltningslagen (FörvL 434/2003)<sup>13</sup> på ett grundläggande och omfattande sätt. Den av djurskyddsmyndigheter företagna övervakningsverksamheten utforskas med fokus på både djurets välbefinnande och rättsskyddet hos djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet.

Med de i avhandlingen förekommande centrala begreppen avses följande:

- Djurets *rättsliga välbefinnande*: det välbefinnande som förutsätts av lagstiftningen gällande djur och som konstrueras utifrån juridiska rättssatser samt den kunskap och förståelse av djur som levande varelser som inskrivits i lagstiftningen. I begreppet rättsligt välbefinnande inkluderas även de åtgärder med vilka man strävar efter att med stöd av lag rättsligt skydda djur från onödigt lidande, onödig smärta och plåga. Utvecklingen av djurens rättsliga välbefinnande genom reglering är i förhållande till

---

<sup>13</sup> I forskningen har det beaktats att under perioden 1996–2003 var den numera upphävda lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) gällande. Även om förvaltningsprinciperna etablerades i den gällande förvaltningslagen (FörvL 434/2003) och bland annat bestämmelserna om utredning av förvaltningsärenden, hörande av part och motivering av beslut preciserades i den nya lagen har det materiella innehållet i bestämmelserna inte ansetts påtvinga en annorlunda analys av djurskyddsbesluten fattade före 1.1.2004 då förvaltningslagen trädde i kraft. Till exempel kunde det på basis av högsta förvaltningsdomstolens beslut om motivering av beslut redan innan förvaltningslagens i kraftträdelse anses att myndigheten hade en motiveringsskyldighet. Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko, 2010, ss. 334-335. Därtill gäller GL 21 § om god förvaltning ursprungligen från 1.8.1995 som 16 § i Regeringsformen för Finland (RF 94/1919 (lag om ändring av regeringsformen i Finland 969/1995)). RF 16 § innefattar olika principer om god förvaltning, däribland rätten att på ett tillbörligt sätt få sin sak behandlad av myndighet och rätten att få motiverade beslut.

djurets faktiska välbefinnande (se nedan) tidsmässigt efterföljande till sin karaktär.<sup>14</sup> Därtill påverkas regleringen av andra faktorer i samhället (t.ex. ekonomi, politik, värderingar) och begreppet kännetecknas även av interaktion mellan individer i samhället, lagstiftaren och tjänsteinnehavare inom myndigheten samt vid domstolsväsendet.

- Djurets *faktiska välbefinnande*: djurets subjektiva upplevelse av sitt mentala och fysiska tillstånd. Människans kunskap och förståelse av djurens faktiska välbefinnande formas både genom vetenskapliga forskningsresultat och genom annan tolkning och bedömning av djurets försök och förmåga att anpassa sig till de händelser som sker och de förhållanden som råder i omgivningen (symptom och beteende). Människans kunskap och förståelse av djurs faktiska välbefinnande är ofullständiga och föränderliga.
- *Smärta*: fysisk smärta som djuret känner.<sup>15</sup>
- *Plåga*: själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret.<sup>16</sup>
- *Lidande*: själsliga eller kroppsliga förnimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets hälsa och/eller välbefinnande.<sup>17</sup>
- *Onödigt lidande*: sådant lidande (inkl. smärta och plåga) hos djuret som etablerats i djurskyddslagstiftningen och som genom lagtolkning samt tillämpning i enlighet med djurskyddslagens syfte kan undvikas, förhindras eller förebyggas och som bedöms från fall till fall.<sup>18</sup> I begreppet onödigt lidande inkluderas även åtgärder eller konsekvenser av sådan verksamhet, behandling eller hantering av djur som enligt djurskyddslagstiftningen åsamkar djur onödigt lidande och som är förbjudet med stöd av djurskyddslagen.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> En allmän princip inom området för djurskydd är att regleringen skall vara baserad på vetenskapligt verifierad kunskap om djur, vilket leder till att kunskapen i efterskott (eventuellt) blir inskriven i djurskyddslagstiftningen. Djurskyddslagstiftningen är i förhållande till den vetenskapliga kunskapen av djur efterföljande till sin karaktär.

<sup>15</sup> Definitionen motsvarar den i RP 36/1996 uttryckta definitionen av smärta. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>16</sup> Definitionen motsvarar den i RP 36/1996 uttryckta definitionen av lidande. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>17</sup> Definitionen motsvarar den i RP 36/1996 uttryckta definitionen av plåga. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>18</sup> Definitionen motsvarar det som uttryckts i RP 36/1996 om lagens syfte. Se RP 36/1005, detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>19</sup> Se till exempel DjurskyddsF 14 § om förbjudna åtgärder på djur.

- Med *djurens fysiologiska behov* avses sådana behov som grundar sig på djurets organism och dess ändamålsenliga funktion, till exempel behovet av föda, dryck och motion.<sup>20</sup>
- Med *djurets beteendemässiga behov* avses djurets möjligheter att i sin livsmiljö bete sig på ett sätt som är typiskt för djurarten eller djurrasen i en sådan utsträckning att en begränsning av beteendet skulle medföra att djurets hälsa eller välbefinnande påverkades annat än tillfälligt negativt.<sup>21</sup>
- I artikeln avses med *slakteri* den fysiska plats där djur slaktas. Med *slakt* avses att ett produktionsdjur bedövas, blodavtappas och styckas samt att köttet används till livsmedel. Med *djurhållningsenhet* avses platsen hos näringsidkaren där djuren lever sitt liv och med *förvaringsplats* platsen i slakteriet där djuren förvaras i väntan på slakt.

Användningen av begreppet *djur* preciseras separat i artiklarna. I denna sammanfattning används ordet *djur* i allmän bemärkelse och kategoriseras separat då det är fråga om ett produktions- eller slaktdjur. Begreppet *slaktdjur* används enbart då texten gäller djur som berörs av slakteriets verksamhet och åtgärderna före slakt. Begreppet *produktionsdjur* används då texten berör bestämmelser som gäller verksamheten, åtgärder, skötsel eller hanteringen av djur i djurhållningsenheten. Begreppen åtskiljs i vissa fall fastän saken eller ärendet både artmässigt och fysiskt kan gälla samma djur eller samma djurägare eller innehavare eller person som ansvarar för djurens välbefinnande under transporthändelsen.

Artikeln innefattar endast vad som allmänt stadgats om slakterier, inte bestämmelser som gäller enbart små slakterier eller slaktplatser. Regleringen av slakt på religiösa grunder har uteslutits i sin helhet.

Med *tolkning* avses både den tolkning som tillsynsmyndigheterna utvecklar i samband med utfärdande av närmare bestämmelser med stöd av lag och den tolkning som

<sup>20</sup> Definitionen motsvarar den i RP 36/1996 uttryckta definitionen av fysiologiska behov. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 3 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>21</sup> Definitionen motsvarar den i RP 36/1996 uttryckta definitionen av beteendemässiga behov. I propositionen nämns endast i tillräcklig utsträckning, utan omnämnande av eventuella negativa konsekvenser. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 3 § gällande lagens syfte, s. 20.

övervakningsmyndigheterna kommer fram till i samband med tillämpning av lagstiftningen i enskilda fall. I denna forskning utsätts djurskyddsmyndighetens tolkning för en teleologisk bedömning (närmare längre fram i sammanfattningen). Med *tillsyn* avses den verksamhet som den högsta djurskyddsmyndigheten och centralförvaltningsmyndigheten bedriver och med *övervakning* den verksamhet som bedrivs av den regionala och lokala djurskyddsmyndigheten.

I avhandlingen avses med *lag* en av Finlands riksdag antagen lag och med *lagstiftning* hela den normhelhet som är materiellt gällande på området med stöd av lag.

## 1.2. Rättsteoretiska utgångspunkter

### 1.2.1. Forskningsområdet och -objekten

Den nivå av skydd och välbefinnande som rättsligt tilldelas djur i Finland vilar på de genom Lissabonfördraget<sup>22</sup> och i Finlands grundlag etablerade rättsliga förhållandena mellan EU och medlemsstaterna och mellan det offentliga och den enskilda individen.<sup>23</sup> De författningar som får en central roll i forskningen är Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets förordningar och direktiv som berör skyddet av djur (och i begränsad utsträckning även författningar om livsmedelssäkerheten), Finlands grundlag (särskilt GL 20 §), förvaltningslagen och djurskyddslagen samt närmare bestämmelser på området givna med stöd av lag. De bestämmelser som är stipulerade i författningarna har format den rättsliga grund på vilken undersökningen av djurens välbefinnande och skydd samt förvaltningsverksamheten i huvudsak placerats. Innehållet och andemeningen i de relevanta bestämmelserna har kritiskt analyserats.

De huvudsakliga forskningsobjekten är å ena sidan de bestämmelser med vilka man på ett direkt eller indirekt sätt strävat efter att främja produktions- och slaktdjurs välbefinnande som kännande varelser och skydda dem mot onödigt lidande samt onödig smärta och plåga, och å andra sidan de bestämmelser med vilka man strävat efter att säkerställa rättskydd för djurets

---

<sup>22</sup> Fördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Undertecknat i Lissabon 13 december 2007. EUT 2007/C 306/01.

<sup>23</sup> I det här sammanhanget menas med den enskilda individen djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet.

<sup>24</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av den 30 mars 2010. EUT 2010/C 83/47-200 (konsoliderad version).



ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet (rättssubjektet). Beträffande rättssubjektets rättsskydd undersöks och analyseras huvudsakligen den myndighetsverksamhet som formas genom tolkningen och tillämpningen av djurskydds- och förvaltningslagstiftningen i samband med verkställd tillsyn och övervakning.

Tematiken i forskningen berör förvaltningsrätten och det förvaltningsrättsliga förhållandet mellan djurskyddsmyndigheten och djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande i samband med transporthändelsen eller i slakteriet.<sup>25</sup> Avsikten har varit att utifrån rättsliga utgångspunkter som sammanbinds med vår rättsordning och vårt rättssystem reda ut djurens rättssposition och begreppet välbefinnande inom området för djurskydd. Forskningen fokuserar sålunda på ett delvis helt nytt rättsligt område med förvaltningsrättslig förankring.

Under forskningsarbetet har det ansetts vara viktigt att inte förbinda tankeverksamheten till ett bestämt rättsvetenskapligt område och däri gällande tolkningsmatriser, utan som utgångspunkt i stället tämligen fritt beakta olika rättsområden och nivåer av teorier, författningar och tolkningskontexter.<sup>26</sup> Med tolkningsmatriser menas den helhet som formas av forskarens ontologiska, epistemologiska, metodologiska och logisk-lingvistiska uppfattningar och förbindelser.<sup>27</sup> Valet av de forsknings- och metodinriktningar som gjorts i artiklarna har formats med målsättningen att avhandlingen som en forskningshelhet skulle komma så nära lagstiftarens vilja och förvaltningsverkligheten som möjligt. De kritiska ställningstaganden som forskningsarbetet utsatts för under processens gång har även påverkat valen.

*Siltala* kategoriserar rättsvetenskapens tolkningsmatriser i tio huvudgrupper varav den kritiska rättspositivismen är en.<sup>28</sup> Den kritiska rättspositivismen som utvecklats av *Tuori* gör

---

<sup>25</sup> Enligt Mäenpää formas det förvaltningsrättsliga förhållandet av vissa särdrag såsom maktelement, särskilda form- och procedurkrav, och ett förhållande mellan den enskilda och förvaltningen som kännetecknas av ömsesidigt påverkande. Mäenpää, 2007, ss. 15-17. Allmänt i Husa & Pohjolainen, 2008 och Tuori, 2001. Se även Kulla, 2008, ss. 30-45 särskilt om offentlig förvaltning och förvaltningsverksamhet.

<sup>26</sup> Husa har bland annat konstaterat att det inte föreligger skäl att i en offentligrättslig forskning strikt definiera metodologin eller det hur man närmar sig forskningsobjektet. Husa, 1995, s. 279. På grund av tematiken har det här ansetts viktigt att förklara de grundläggande utgångspunkterna.

<sup>27</sup> Siltala, 2003, ss. 507 och 820.

<sup>28</sup> De övriga tolkningsmatriserna enligt Siltala är begreppsjurisprudensen, den analytiska rättsvetenskapen, den alternativa rättsläran, den sociala civilrätten, den pragmatiskt instrumentella juridiken, avväggningsmodellen för

åtskillnad mellan rättens tre skikt: *rättens ytskikt* som formas av de tolkningssatser som uttryckts i lagstiftningen, av domstolen och inom rättsvetenskapen, *rättens kulturella skikt* som representerar de rättsliga tankemodellerna och allmänna rättsprinciperna som bildats med tiden under rättens ytskikt och *rättens djupa skikt* som formas av de grundläggande rättskategorierna och begreppen samt de normativa rättsprinciperna inom rätten.<sup>29</sup> Husa poängterar att rättsdogmatisk forskning bör beröra även övriga skikt av rätten än enbart dess ytskikt.<sup>30</sup>

Siltala kategoriserar därtill rättsvetenskapen i olika delområden beroende på forskningsobjektet, kunskapsintresset och forskningsmetoden. Han poängterar att de olika delområdena definierar objektet på olika sätt, men att alla förenas av *rättslighet* och en anknytning till en *institutionell grund*.<sup>31</sup> Utgångspunkten och grundtanken i de samhällseliga dimensionerna av rätten och det rättsliga beslutsfattandet är att de inte kan åtskiljas och att legitimitetsvärdet av ett rättsligt beslut konkretiseras genom dialogen mellan samhället och rätten.<sup>32</sup>

I den här forskningshelheten har rättskällorna och källmaterialet som utgångspunkt behandlats i enlighet med den kritiska rättspositivistiska grundtanken att rätten är mångskiktad. I de tolkningssatser som presenteras i föreliggande sammanfattning har förutom rättens även beslutsfattandets samhällseliga dimensioner och legitimitetsvärden poängterats. Kunskapsintresset i forskningen riktas på tolkningen av den gällande rätten och särskilt myndighetsverksamheten på området för djurskydd. Sålunda kännetecknas forskningen i huvudsak av ett kritisk rättspositivistiskt sätt att tolka rättskällor (rättsdogmatisk forskning) samtidigt som den har som målsättning att binda empiriskt forskningsmaterial till den normativa (den rättsliga och institutionella grunden) och samhällseliga argumentationen – med andra ord undersöka även den rättsliga dialogen mellan samhället och rätten.

---

rättsprinciper, kvinnorrätts- och jämställdhetsforskningen, den grundrättighetscentrerade rättstolkningsskolan och den praxisbetonade rättstolkningsskolan. Se närmare Siltala, 2003, ss. 519-525 och 821-832.

<sup>29</sup> Tuori, 2000, ss. 212-216.

<sup>30</sup> Husa, 1995, ss. 154-163.

<sup>31</sup> Siltala, 2003, ss. 106-107 (se även den sammanställande tabellen (2a) på s. 750).

<sup>32</sup> Bland annat skriver Siltala om förhållandet mellan rätt och samhälle följande: ”Oikeudellinen ratkaisutoiminta on aina monin tavoin sidoksissa yhteiskuntaan, ja ehdotetun oikeudellisen tulkinnan hyväksyttävyyttä tulee arvioida sen ennakoitavissa olevien yhteiskunnallisten vaikutusten valossa.” Siltala, 2001, s. 120. Se även källhänvisningarna i fotnot 3 i sammanfattningen om förhållandet mellan rätten och samhället.

Metodvalen har berört själva inriktningen på forskningsdelarna, inte en specifik rättsteori. Om ett val av ett enskilt rättsteoretiskt förhandsantagande gjorts inledningsvis på ett strikt och bindande sätt hade forskningen inom ett nytt rättsområde även förbundits till vissa givna premisser. Därmed skulle möjligheterna att uppnå resultat ha begränsats.

Forskningen kan aldrig anses vara helt fri från egna förhandsantaganden eller obunden av vissa till rättssystemet hörande rättsteoretiska grundpremissor. Därför beskrivs nedan de rättsteoretiska utgångspunkterna och de grundläggande (och personliga) kunskapsideologierna som påverkat (och påverkats av) forskningsprocessen.<sup>33</sup>

#### 1.2.2. Allmänt om de grundläggande kunskapsideologierna: teleologisk analys och gällande rätt

Rättssatser har i den rättsvetenskapliga litteraturen ansetts vara lagenliga och materiellt riktiga bland annat genom sådana tolkningssatser som härletts från rättskällor i enlighet med rättskälleläran.<sup>34</sup> Som ovan konstaterats är den föreliggande forskningshelheten i huvudsak kritiskt rättspositivistisk och tolknings(rätts)vetenskaplig i vilken tolkningen sker rättsdogmatiskt med hjälp av systematiseringsinstrumentet som beskrivs nedan. Rätten uppfattas som en positiv rätt som härstammar från lagstiftarens och förvaltningsmyndighetens samt domstolens medvetna och motiverade val, beslut, avgöranden och domar. Rättsnormerna och rättskällorna är hierarkiskt ordnade i förhållande till varandra i rättsordningen. Innehållet i denna helhet tolkas och bedöms kritiskt. Samtidigt som samhällseliga faktorer och övriga källor beaktas i den rättsliga analysen. De rättsliga tolkningssatserna som forskningen utmynnat i är sålunda avsedda att påverka, bedöma, rättfärdiga och/eller utveckla ett rätts- och forskningsområde som är förbundet med den samhällseliga diskussionen om djurskyddet.

Tolkningen av den gällande rätten i avhandlingen är teleologisk med avsikt att komma så nära som möjligt det som lagstiftaren avsett med lagstiftningen. Med teleologisk tolkning

---

<sup>33</sup> Avsikten med kapitel 1.2 i sammanfattningen har inte varit att på ett uttömmande sätt behandla olika forskningstraditioner eller teorier inom rättsvetenskapen, utan istället presentera och öppna för läsaren sådana bakomliggande grunder och den egna personliga förförståelsen om rätten som har format den forskning som presenterats i avhandlingens artiklar.

<sup>34</sup> I rättskälleläran är normerna och de övriga rättskällorna i ett hierarkiskt förhållande till varandra beroende av hur bindande eller icke bindande de är för tolkningen. Se till exempel Aarnio, 1988, ss. 218-222 och mera allmänt Husa & Pohjolainen, 2008, ss. 15-19. Rättsläran, i vilken varje rättsnorms giltighet härleds från en högre rättsnorm, har utgjort grunden till rättskälleläran. Se till exempel Kelsen, 2008 (översättning av Uta Bindreiter). Om indelningen av rättskällor i Finland och Norden sammanfattande i Oja, 2010, ss. 133-135.

menas att författningens syftemål, som uttryckts av lagstiftaren, granskas och tolkas innehållsmässigt och att författningens materiella bestämmelser och förvaltningsverksamheten i sammanhanget övervägs mot de implicita syftemålen.<sup>35</sup> Granskningen riktar sig gentemot de rättskällor som formar den gällande rätten som en helhet, men dock så att författningarna på lagnivå i enlighet med normhierarkin har en särställning. Förarbetena har granskats som riktgivande rättskällor i förhållande till det skrivna regelverket.

Tolkningen av den skrivna lagens ordalydelse och den teleologiska tolkningen av den gällande rätten utgör basen även för den empiriska delen av forskningen. Analysen av den tolkning och tillämpning av lagstiftningen som djurskyddsmyndigheten verkställer (eller inte verkställer) i sin verksamhet med stöd av lag har således skett, förutom i enlighet med de direkta krav som uttryckts i den skrivna lagen, även på basis av den tolkning som gjorts av den helhet som här definierats som gällande rätt.<sup>36</sup>

Med gällande rätt avses alla de författningar och bestämmelser, beslut, avgöranden, domar och övriga källor och förfaranden genom vilka (eller med hjälp av vilka) en ikraftvarande norms betydelseinnehåll, eller ett beteende som normens innehåll leder till, rättsligt bekräftats vara godtagbart eller bedömts vara rättsligt förkastligt. Förutom de bindande rättskällorna har som svagt förpliktande och riktgivande rättskällor använts; laga kraft vunna avgöranden och domar givna av domstolsväsendet (prejudikat från högsta domstol (HD) som omfattar produktions- och slaktdjur finns inte);<sup>37</sup> förvaltningsinterna myndighetsbeslut och

---

<sup>35</sup> Aarnio har poängterat att det rättsliga språkets innehåll alltid bör preciseras genom tolkning. Aarnio, 1988, s. 166. Närmare om teleologisk tolkning i Peczenik & Aarnio & Bergholtz, 1990, ss. 200-207. Peczenik et al. behandlar särskilt Per Olof Ekelöfs tolkningsmetod som klassificerats att vara radikalteleologisk, med andra ord att metoden skall användas på alla tolkningsproblem och under hela tolkningsprocessen. Ekelöf avgränsar dock omfattningen av rättskällorna som lagtolkningsdata. Han anser till exempel att lagens förarbeten inte skall användas som lagtolkningsmaterial. I det här sammanhanget används begreppet lagtolkningsmaterial utvidgat på så sätt att allt rättsligt material har använts som lagtolkningsdata.

<sup>36</sup> Den gällande rätten, rättskällorna och de övriga källorna har systematiserats till ett instrument för tolkningen genom en efterlikning och sammanställning av följande tankar som framförts om gällande rätt, rättskällor och normhierarki: normhierarkin enligt Aarnio (Aarnio, 1988, ss. 220-222), auktoritets- och sakskälsindelingen av rättskällor enligt Peczenik (Peczenik, 1995, ss. 209-220), den moderata relativismen och rättsprincipernas godtagbarhet enligt Pöyhönen (i Aarnio, 1988, ss. 98-99, se även allmänt om rättsnormer på ss. 62-100 och om rättskällor i *sensu largo* -bemärkelse i lagtolkning, ss. 218-219), Siltalas kategorisering av rättskällorna där normhelheten anses bildas genom en rättslig dialog och interaktion mellan myndigheterna samt de europeiska och finländska domstolarna (Siltala, 2003, ss. 778-781) och Laaksos tankar om legaliserade, institutionella och övriga normativa rättskällor och grunder för beslutsfattande (Laakso, 1990, ss. 65-73).

<sup>37</sup> Högsta domstolen (HD) har behandlat tre mål som berör området djurskydd. Det äldsta av målen HD:1989:54 gällde avlivning av en skadskjuten älg utanför jaktområdet (jaktbrott – åtalet förkastades). Följande mål HD:2005:88 gällde utmätning av kostnader med stöd av utskökningslagen på grund av kostnader som förorsakats

förvaltningsinterna åtgärder inom ramen för djurskyddstillsynen;<sup>38</sup> djurskyddsbeslut fattade av de övervakande djurskyddsmyndigheterna i enskilda fall som vunnit laga kraft utan besvärshöjning; lagberedningsmaterial (särskilt regeringens propositioner) och justitiekanslerns (JK) och justitieombudsmannens (JO) ställningstaganden.<sup>39</sup>

Djurskyddsbeslut i enskilda fall har sålunda ansetts utgöra en del av den gällande rätten som en icke bindande rättskälla (även om beslutet är bindande för parten i ärendet). Dessutom har sådana djurskyddsbeslut som vunnit laga kraft genom besvärshöjning getts mera värde än sådana beslut i vilka laga kraft inträtt utan ett besvärshöjning. Detta motiveras med att det redan i inledningsskedet av forskningen kunde konstateras att de djurskyddsbeslut som ingick i det empiriska forskningsmaterialet hade iögonfallande brister i dokumenteringen av ärendet. Detta gällde speciellt motivering av beslut, höjning av part, verkställande av kontrollinspektioner och normtillämpningen. Oklarheterna i förvaltningsförfarandet kan sålunda antas ha påverkat dels hur betydande eller förpliktande parten uppfattat beslutet vara, dels intresset för att inlämna besvär i ärendet. Djurskyddsbeslut som vunnit laga kraft genom besvärshöjning har blivit särskilt noggrant utredda både formellt och materiellt.

Rättsvetenskapliga källor har använts i sakargumenteringen till att beskriva, förklara eller rättfärdiga framställda hypoteser eller som motargument för de framkomna resultaten.<sup>40</sup> Det har också ansetts viktigt, med tanke på rättsområdets särdrag och de frågeställningar som ställts i forskningen, att under hela forskningsprocessen sträva efter djupare förståelse genom beaktande av kunskap från andra vetenskapsgrenar (i huvudsak naturvetenskapens resultat från forskning om djur). Därför har även tvärvetenskapligt källmaterial som en särskild grupp intagits som stödjande källor i systematiseringen av materialet, fastän dessa inte kan anses vara rättskällor i ordets egentliga mening.

---

av åtgärder som vidtagits med stöd av DjurskyddsL 44 § (gällde hundar), och målet HD:2007:70 gällde ärekränkning mot en person som åtagit sig skötseln av omhändertagna djur i kommunen.

<sup>38</sup> Särskilt åtgärderna i samband med tillsyn och övervakning av kalkkontransporterna.

<sup>39</sup> JK har förutom ställningstagandet till Eviras instruktion om transport av kalkoner (som behandlas närmare i denna avhandling) tagit ställning till två andra ärenden som anknyts till området för djurskydd; JK:s beslut givet 22.1.2009, OKV/1068/1/2006, om lagstridigt förfarande vid avlivning av djur med stöd av DjurskyddsL 44 § (gällde kommunalveterinären och polisen); JK:s beslut givet 19.11.1998, OKV/442/1/97, om travsport och yttrandefrihet. JSM hade skridit till osakliga åtgärder med anledning av att en kommunalveterinär hade uttalat sig i pressen att det är i strid med djurskyddslagen att köra tre lopp med en travhäst under två dagar. JK ansåg att JSM:s förfarande var emot yttrandefriheten.

<sup>40</sup> I motsats till auktoritetsargument kännetecknas sakargument av den vikt argumentets innehåll kan tillskrivas i sammanhanget. Se närmare om sakargument och om rättsvetenskapen som rättskälla i Laakso, 1990, s. 71.

Förutom de värden och värderingar som skrivits in i rättskällorna påverkas forskningsresultatet av i samhället rådande och uttryckta värderingar om djurskydd som genom forskarens delaktighet i samhället implicit blivit en del av forskningen.<sup>41</sup>

Egna personliga uppfattningar av djur och av djur i juridiken är faktorer som omedvetet och/eller oberoende av viljan kan påverka tolkningsprocessen (kunskapsideologin) och därmed även de avfattade slutsatserna. På grund av rättsområdets särdrag, vars huvudsakliga objekt är djur som är mål för människans tolkningar utan att de själva kan delta i diskussionen, kan de personliga uppfattningarnas inflytande på forskningen vara betydande. Därför har en särskild beskrivning av den egna förförståelsen av djur och av djur i juridiken företagits med avsikt att göra tankeverksamheten som anknyts till forskningsresultaten så transparent som möjligt (se kapitel 1.3). Före beskrivningen av förförståelsen framställs tankarna och utgångspunkterna om rätten och tolkningen av rätten i sammanhanget närmare.

### 1.2.3. Dualistisk tolkningssyn och rättens dimensioner

Rättskällorna har här analyserats i enlighet med den av *Klami* presenterade dualistiska synen på rätten.<sup>42</sup> Klami har ansett att rättens ontologi utgår från två teoritraditioner: A) *realismen* som anknyts till mänskligt beteende och B) *normativismen* som anknyts till att rätten utformas av regler och regelverk.<sup>43</sup> Enligt Klami utformas och konkretiseras en rättsnorm av det oundvikliga förhållandet mellan regeln och beteendet – den så kallade ontologiska förbindelsen.<sup>44</sup>

Kunskapsintresset i avhandlingen är både ett tolkningsmässigt intresse för ett tidigare utforskat rättsligt reglerat område (normativismen) och för förvaltningsverksamheten (realismen) som anknyts till skyddet av djur. Begreppsanalysen har därför koncentrerats till bestämmelserna på lagnivå – så nära lagstiftaren som möjligt – med djurskyddslagstiftningens syftemål som utgångspunkt och grund. Granskningen av

---

<sup>41</sup> Aarnio har beskrivit tolkningssituationen som en situation i vilken tolkaren presenterar sitt ställningstagande i saken (vars riktighet senare kan bedömas av rättssamfundet): ”Hän esiintyy enemmistön jäsenenä ja kuvittelee arvostavansa asioita samoin kuin enemmistö. Se, onko tulkitsija todella ollut vallitsevan käsityksen tulkki, selviää myöhemmin, kun tulkintaa arvioidaan oikeusyhteisössä. Tulkintahetkellä tulkitsija ei esitä väitettä, hän ilmoittaa kannanottonsa asiaan.” Aarnio, 1988, s. 243. Se även kapitel 1.3 i sammanfattningen om forskarens förförståelse av djur och av djur i juridiken.

<sup>42</sup> Närmare om dualistisk syn i Klami; 1979 (ss. 2-6); 1984 (s. 11); 1990 (ss. 162-164); 2000 (ss. 13-1).

<sup>43</sup> Klami, 1990, s. 162.

<sup>44</sup> Klami, 1979, s. 3.

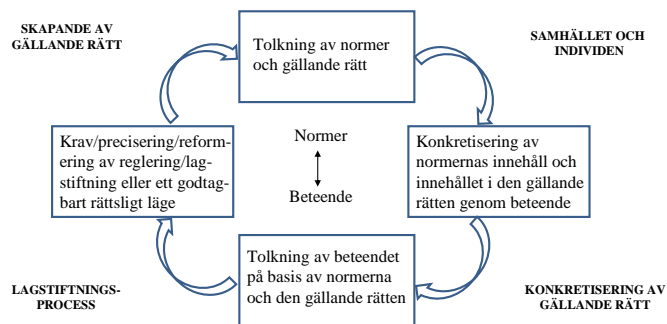
förvaltningsverksamheten har å sin sida fokuserats så nära som möjligt på djuren och djurens ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet.

Det ontologiska perspektivet har utvidgats i sammanhanget på så sätt att förutom den grundläggande förbindelsen mellan norm och beteende har förbindelsen ansetts vara ett dynamiskt samspel som leder till ett kontinuerligt kretslopp och en interaktion mellan den enskilda individen i samhället och politiker i riksdagen samt tjänsteinnehavare i förvaltningen och domstolsväsendet.<sup>45</sup> Interaktionen utformas genom lagstiftning, verkställighet, myndighetsbeslut, domstolsavgöranden och domar samt genom samhällelig debatt. Interaktionen innebär att det i något skede eller vid något tillfälle framförs ett krav om att regleringen måste förnyas eller preciseras genom lagstiftning eller att rättsläget konstateras vara godtagbart eller förkastligt (detta kan i praktiken innebära även att normens innehåll överhuvudtaget inte diskuteras eller att normen inte tillämpas för tillfället). Denna process leder i sin tur till att tolkningen av normerna påverkas och eventuellt (för)ändras vilket i sin tur leder till ett nytt eller annorlunda beteende eller ett bibehållet godtagbart beteende vid ett annat tillfälle.<sup>46</sup> Denna utvidgade dualistiska tolkningssyn har illustrerats i figur I nedan.

---

<sup>45</sup> Maktens tredelning i den lagstiftande, verkställande och dömande makten har etablerats i den finska rättsordningen genom GL 3 § om parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter.

<sup>46</sup> Med beteende menas här både lagstiftnings- eller lagändringsarbete, tolkningslinjer etablerade av EU-domstolen, finska domstolsavgöranden och domar, djurskyddsmyndigheters förvaltningspraxis och beteende hos den enskilda individen.



Figur I: Utvidgad dualistisk tolkningssyn i vilken normerna och den gällande rätten konkretiseras genom människans beteende. Detta leder till att normerna och den gällande rätten avvägs på nytt då beteendet tolkas med hjälp av normerna och rättskällorna. Om resultatet inte motsvarar de uppfattningar om rätt och rättvisa som är aktuella i tiden ställs lagstiftaren inför krav på ny eller preciserad reglering, eller om resultatet motsvarar de i samhället rådande värderingarna så uppfattas rättsläget godtagbart som sådant. Detta i sin tur leder till ny tolkning av normerna och den gällande rätten som baseras på det tillfredsställande rättsläget eller övervägningens och de eventuellt vidtagna åtgärdernas resultat. Normerna återspeglar beteende som i sin tur återspeglar normerna.

Rätten ses med andra ord som ett dynamiskt samspel mellan normer, rättskällor och samhälle som formas av gällande värderingar och rättsteoretiska tolkningsgrunder samt som ett uttryck för moraliska och politiska val och kompromisser som gjorts i samband med att lagstiftningen antagits.

Ervasti har, inspirerad av Tolonen, sammanfört rättens dimensioner av *normer, fakta* och *värden* med *språket, kommunikationen, tiden* och *kontexten* enligt figur II.<sup>47</sup> Tolonen kallar rättens dimensioner av normer, fakta och värden för rättens element.<sup>48</sup> Enligt Tolonen formas rätten av de systematiserade normerna (rättssystemet) som uppfylls genom olika värdesystem och realiseras genom faktavärlden (empirin).<sup>49</sup> Ervasti har, med avsikt att beskriva rättens föränderlighet, utvecklat och sammanbundit Tolonens triangel (normer, värden och fakta) med tids- och lokalt bundna saksammanhang samt kommunikativa och interaktiva element som förändras och utvecklas kontinuerligt genom förändringarna i samhället (kontexten).<sup>50</sup>

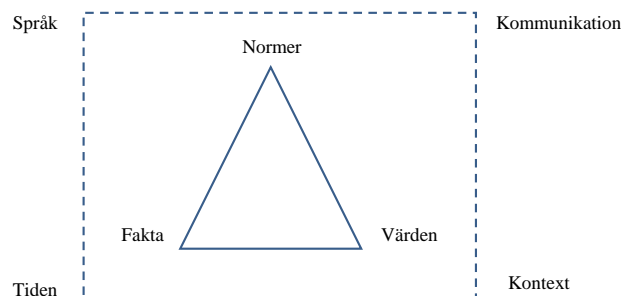
<sup>47</sup> Ervasti, 2004, ss. 15-16.

<sup>48</sup> Tolonen, 1997, s. 280.

<sup>49</sup> Tolonen, 1997, s. 281.

<sup>50</sup> Ervasti, 2004, s.16. Se även fotnot 51 i den här sammanfattningen.

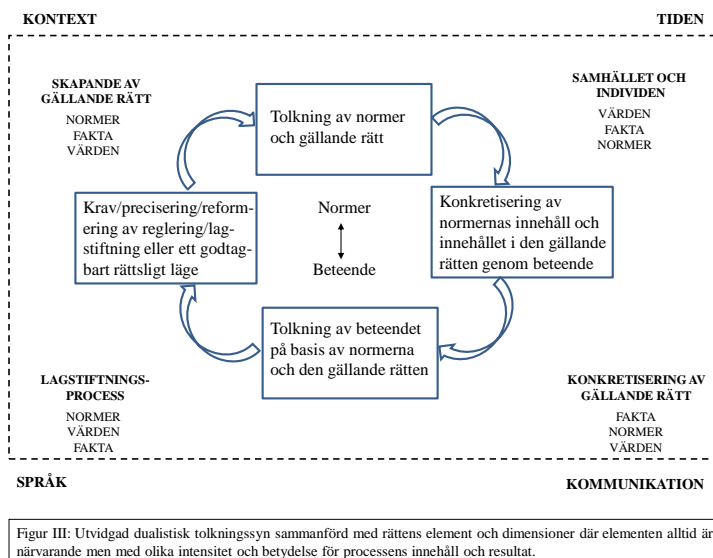




Figur II: Rättens dimensioner enligt Kaijus Ervasti

Klamis och Ervastis tankar om rätten och rättsvetenskapen som föränderliga och dynamiska processer som sammanbinds med både tidsmässiga och kontextuella faktorer (jämför med figur I: värderingar i tiden formar den gällande rätten) och med utvecklingen av språkets innebörd och interaktionen mellan människor<sup>51</sup> (jämför med figur I: den gällande rätten konkretiseras genom människans beteende) har i föreliggande arbete huvudsakligen format den personliga kunskapsideologin och förståelse om rättens väsen. Rätten uppfattas med andra ord som bestående av alla dessa element, som en ständigt föränderlig och dynamisk process vars utveckling kan beskrivas som resultat av interaktion mellan representanter och aktörer vid en tidpunkt eller tidsperiod (se illustrationen i figur III nedan).

<sup>51</sup> Schaffner har uppmärksammat språkets betydelse i sitt verk i vilket hon studerat djurskyddslagstiftningen i USA, England, Australien och EU. Hon konstaterar: "...[the] terminology used to describe animals under the law is important both from a policy standpoint as well as a legal standpoint. Language is not neutral but rather shapes our perception of the world." Schaffner, 2011, s. 5.



Den ovan presenterade förståelsen av en utvidgad dualistisk tolkningssyn som sammankopplats med de av Ervasti presenterade elementen av rätten har legat som grund för de tankegångar och tolkningar som anknyts till djurens rättsliga välbefinnande och som undersöks och presenteras i avhandlingen. Förståelsen har för sin del även bidragit till att ett pragmatiskt förhållningssätt eftersträvat i förhållande till både tematiken och själva arbetet under hela forskningsprocessens gång.

#### 1.2.4. Om metoden: tolkning och systematisering av normer, rättsliga värden och empiri

Den rättsliga argumenteringen formas av *tolkningen* av normerna och rättsreglerna på basis av en fastställd och preciserad *systematisering* av den gällande rätten.<sup>52</sup> Med tolkning menas i det här sammanhanget: A) att de normer, rättsliga värden och fakta som granskas med hjälp av det angivna källmaterialet i avhandlingen ges ett betydelseinnehåll på basis av de gällande rättsreglerna på området (*de lege lata*) och på basis av en på förhand preciserad systematisering av rättskällorna och B) att de gällande rättsreglerna analyseras och bedöms *de lege ferenda*. Forskningarna i denna avhandling omfattar de i lagarna uttryckta syftemålen

<sup>52</sup> Siltala, 2003, ss. 783-785 och s. 788. Husa poängterar att rättsdogmatikens grundelement är systematiken och att systematiken innebär det att rätten formas av en logisk normhelhet. Husa, 1995, s. 135.

innehåll och innebörd i förhållande till lagstiftningens materiella innehåll och därtill förvaltningsverksamheten på området för djurskydd.

Beträffande den empiriska metoden granskades, med avsikt att bedöma effektiviteten hos förvaltningen av djurskyddsärenden, behandlingen av ärenden vid djurskyddsmyndigheter och språket (uttryckssätten) i de upprättade dokumenten.<sup>53</sup> Forskningsmaterialet bestod av dokument som under åren 1996–2006 avfattats av besiktningsveterinärer, länsstyrelser/länsveterinärer (nuvarande regionförvaltningsverk [RFV]), kommunalveterinärer, tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen eller polisen (sammanlagt 10 468 dokument).<sup>54</sup> Dokumenten från Västra Finlands län kodades i statistikprogrammet SPSS (sammanlagt 3593 dokument). Kodningen gjordes genom att svara på 53 frågor som var uppgjorda på basis av de krav som stipuleras i djurskyddslagen om förvaltningsrättsliga åtgärder och förvaltningstvång samt på basis av de krav som ställs i förvaltningslagen om förvaltning av ärenden vid myndighet.<sup>55</sup> På de variabler som matades in på SPSS gjordes frekvenstabeller och i avsikt att söka samband mellan en del av frågorna användes korstabeller.

De resultat som presenterats i artikel IV i avhandlingen baseras på den analys som gjorts utifrån dokumenteringen i samband med att djurskyddsmyndigheter verkställt djurskyddsövervakning. Undersökningens mål var dock inte att verifiera djurskyddsövervakningen med absoluta tal, utan i stället att granska grundläggande offentligrättsliga frågeställningar med hjälp av kvantitativa uppgifter.

Sammanfattningsvis kan det sålunda konstateras att med hjälp av systematiseringen och definieringen av den gällande rätten granskas och tolkas i avhandlingens artikel I, II och III ur ett teleologiskt perspektiv den skrivna lagstiftningens bokstav i förhållande till skyddet av djur och främjandet av deras välbefinnande. I artikel III analyseras därtill kritiskt de åtgärder som vidtagits av djurskyddsmyndigheter beträffande skyddet av fjäderfä. I artikel IV fokuseras så som ovan konstaterats på empirin och den av djurskyddsmyndigheterna verkställda övervakningsverksamheten i Finland. Varje artikel har även utmynnat i bedömningar *de lege ferenda* av rättsläget. Målsättningen med avhandlingens

---

<sup>53</sup> Se närmare om empirisk metod i rättsvetenskapen i Husa, 1995, ss. 192-270, Ervasti, 1998, ss. 364-388 och 2004, ss. 12-20 samt Kultalahti, 2001, ss. 135-167 och Kultalahti i Keinänen et al., 2010, ss. 15-37.

<sup>54</sup> Närmare om forskningsmaterialet, avgränsning och frågeställningar i Wahlberg 4/2010, ss. 353-358.

<sup>55</sup> Närmare om kodningen i Wahlberg 4/2010, ss. 358-368.

sammanfattningsdel är förutom att sammanfatta artiklarnas innehåll, att klargöra bakomliggande faktorer i forskningsprocessen. Även sammanfattningen utmynnar i bedömningar *de lege ferenda* av rättsläget och åtgärdsförslag.

I sammanfattningsdelen hänvisas direkt till de inom ramen för forskningen publicerade artiklarna och däri gjorda hänvisningar utan att källorna anges på nytt, utom i de fall källan är ett lagrum eller ett förarbete till lag. I sammanfattningen används en annan teknik i fotnotshänvisningen än i artiklarna på grund av den särskilda källförteckningen.<sup>56</sup>

### 1.3.Kort om förförståelsen av *djur* och av *djur* i *juridiken*

Fastän människan (arten *homo sapiens*) är ett djur används begreppet djur allmänt och rättsligt för att beskriva icke-mänskliga arter. I föreliggande forskning används begreppet djur i huvudsak i bemärkelsen den reglering med vilken människan avsett att skydda och ombesörja välbefinnandet hos de icke-mänskliga arterna. Begreppet djur granskas sålunda *de lege lata* som objekt för ett av människan bestämt och reglerat skydd (som utmynnar i tolkningssatser *de lege ferenda* och som även delvis baserar sig på den egna personliga förförståelsen av djur).

Den finska djurskyddslagstiftningens utgångspunkt är djurindividentrerad på så sätt att den med stöd av DjurskyddsL 2 § om lagens tillämpningsområde bör tillämpas på alla djur (även om vidtagandet av förvaltnings- och straffrättsliga åtgärder dock kräver att djuren ägs eller innehas av ett rättssubjekt). EU-lagstiftningen å sin sida utgår genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 13, från att djur är *kännande varelser*.<sup>57</sup> Genom uttrycket djur som kännande varelser (*sentient beings*) kan det sålunda antas att övriga organismer som tillhör djurriket (*non-sentient beings*) har avgränsats från regleringsområdet på EU-lagstiftningsnivån. I den finska djurskyddslagstiftningen kategoriseras djur inte i kännande eller icke kännande varelser, utan djur grupperas i regleringen enligt djurarten (t.ex. nötkreatur, svin, får) eller enligt hur människan använder djuren (t.ex. päls-, försöks- och animalieproduktionsdjur). De rättsligt reglerade skyldigheterna gentemot djuren som ålagts människan sammanbinds å sin sida med skötseln, behandlingen (hanteringen), förvaringen, transportereringen, avlivningen och slakten av djur.

---

<sup>56</sup> Källförteckningen innefattar även de källor som använts i artiklarna.

<sup>57</sup> EUT 2010/C 83/47-199.

Även om språket har betydelse för hur människan förhåller sig till djur har grupperingarna och kategoriseringarna inte här ansetts betyda att djuren rättsligt skulle bedömas vara varelser vars välbefinnande skulle vara betydelselöst utan de av människan definierade kriterierna för den art- eller individspecifikt reglerade skyddsgraden. Tvärtom har grupperingarna och kategoriseringarna uppfattats som hjälpmedel i systematiseringen och hanteringen av den normativa regleringen. Regleringen uppfattas ha en funktionell betydelse med utgångspunkt i djurets väl i enlighet med lag, oberoende av hur djuren kategoriseras eller grupperas. Vilken innebörd regleringen har i praktiken för djuret anses vara det betydelsefulla i sammanhanget.

Angående tillämpningen av bestämmelserna anses det som förenligt med djurskyddslagens syfte att oklara situationer eller tvister övervägs, bestäms och avgörs från fall till fall, *in casu*, baserat på normativa rättfärdiganden.<sup>58</sup> Med rättfärdiganden menas sådan tolkning och tillämpning i vilken man beaktat och motiverat såväl den gällande lagstiftningen, värdeomdömena och den vetenskapliga kunskapen, som sakkännedomen om ifrågavarande djur – med andra ord – genom praktiserandet av en värderande juridik.<sup>59</sup> En värderande juridik betyder här att tolknings- och tillämpningsresultatet (till exempel motiveringen av beslutet eller domen) är rättsligt bedömt så rättfärdigat att den även kan anses vara sann och godtagbar.

Inom naturvetenskapen hänsyftas med uttrycket kännande varelser till djurets förmåga att uppleva affektiva förnimmelser såsom smärta, rädsla, hunger och törst.<sup>60</sup> I regel har naturvetare på grund av förnimmelsernas subjektiva karaktär inte velat göra en kategorisering av djur i *kännande varelser* och *icke kännande varelser*. Subjektiviteten innebär att de antaganden som människan (vetenskapsmannen) gör inte nödvändigtvis vilar på djurets faktiska subjektiva förnimmelser utan i stället på analogisk argumentering om djurens upplevelser.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Övervägande från fall till fall i tolknings- och prövningssituationer har ansetts av Lavapuro och Länsineva utgöra även statsförfattningsrättens kärna. Lavapuro, 2010, s. 287.

<sup>59</sup> Enligt Aarnio innebär lagtolkning en övervägningshändelse av praktisk karaktär i vilken användningen av de i lagstiftningen uttryckta begreppen till en viss grad styr tolkningen, men i vilken användbarheten avgörs med hjälp av hela källmaterialet. Aarnio, 1988, s. 302. Peczenik har å sin sida poängterat att lagtolkningens mål inte är att blint lyda lagens bokstav utan att tolka den på ett så godtagbart sätt som möjligt. Peczenik, 1990, s. 101.

<sup>60</sup> Würbel, 2009, s. 123.

<sup>61</sup> Würbel, 2009, s. 123.

Bland annat på grund av att människans och djurens sinnesverkligheter är olika, varierar uppfattningarna dels mellan olika människor, dels mellan olika samhällen (människor i grupp) om hur djur skall användas (eller inte användas), hållas och hanteras.<sup>62</sup> Människans förståelse av djur och av djurens medvetenhet och förmåga till känslöförmimmelser bör sålunda anses vara baserad på bristfälliga uppgifter och kunskaper om hurdant djurs faktiska och subjektiva varande är. För djur innebär detta att de används och hanteras utifrån människans uppfattningar om dem i stället för utifrån deras faktiska sinnesverklighet.

De artspecifika olikheterna mellan den verklighet som människan upplever/förnimmer i människans sinnesverklighet och den verklighet som djur upplever/förnimmer i sin sinnesverklighet (i en värld som ofrånkomligt sammanvävs med människans värld) betyder inte att den enas verklighet skulle vara mera eller mindre, eller bättre eller sämre i förhållande till den andra, utan ställer dem enbart i ett horisontellt och sammanbundet läge i förhållande till varandra. Den gällande uppfattningen är dock att människan är den dominerade arten i en verklighet som kallas världen och i förhållande till vilken djurrikets representanter är underställda. Förhållandet anses med andra ord vara vertikalt och dominerande. En sådan uppfattning förenad med människans bristfälliga kunskaper om djur som levande varelser (och eventuellt även en bristfällig förståelse om att kunskapen är bristfällig) leder som utgångsläge ofrånkomligt till ett förhållningssätt som inte på bästa möjliga sätt gynnar djurets (eller människans) väl i människans värld. Ett horisontellt utgångsläge å sin sida fastställer en uppfattning om att förståelsen av djur i sig är ofullständig och att människans och olika djurarters sinnesverkligheter delvis kan vara lika, delvis olika, utan att inslag av kvalitativa bedömningar av arterna eller djurindividerna i förhållande till människan färgar förståelsen.<sup>63</sup>

Människan har strävat efter att rättfärdiga användningen av djur genom att bland annat analysera, förklara och klassificera djurets värde på olika sätt. Till exempel innebär ett *instrumentellt värde* att djurets värde formas genom den betydelse den har för människan för att hon skall kunna uppnå sina mål eller tillfredsställa sina behov, medan ett *indirekt värde* betyder att djuren har ett värde på grund av att det är människans moraliska skyldighet att

---

<sup>62</sup> Att människan överhuvudtaget skulle kunna bedöma att kunskapen och förståelsen av djur vore fullständig verkar redan som sådan absurd.

<sup>63</sup> Oja konstaterar att *pro*- och *contra* -argumentering som kännetecknar till exempel diskussionen om djurrättigheter (innefattande både de moraliska och rättsliga rättigheterna) visar att argumenteringssättet lett till att kontrahenterna försvarar sina egna synpunkter utan att ingående begrunda motpartens motiveringar eller utgångspremissor. Oja, 2010, ss. 52-86. Ett sådant förhållnings- och argumenteringssätt kan även leda till kvalitativa bedömningar och att diskussionen avlägsnas från själva kärnan.

behandla djuren väl.<sup>64</sup> Ett *egenvärde* har ansetts innebära att djuret har ett värde i sig självt oberoende av dess betydelse för människan.<sup>65</sup> Oja konstaterar att alla värden har sin utgångspunkt i människan, utan att trots det nödvändigtvis vara människocentrerade och att djurets värde kan baseras på dess förhållande till människan, utan att förhållandet är baserat på djurets instrumentella värde.<sup>66</sup> Oja har använt begreppet *partiellt värde* för att beskriva det värde djuren har som delar av ekosystemet.<sup>67</sup> Det partiella värdet framhäver likväl *djurartens* betydelse i stället för djuret som en levande varelse eller individ med ett värde i sig.<sup>68</sup> Till exempel konstateras i propositionen till grundlagen med detaljmotiveringarna till GL 20 § om ansvar för miljön uttryckligen att grundlagsbestämmelsen har sin utgångspunkt i naturens *egenvärde*.<sup>69</sup> Sålunda har även djur som omfattas av GL 20 § ett rättsligt etablerat *egenvärde* (närmare om vad detta innebär eller inte innebär inom området för djurskydd längre fram i sammanfattningen).<sup>70</sup>

Den egna personliga förståelsen av djurens värde utmynnar inte i en uppfattning att djur inte skulle kunna överhuvudtaget användas av människan eller att människan utifrån sina egna premisser inte skulle kunna överväga och utveckla hur djur på ett rättfärdigt och (rättsligt) godtagbart sätt kan användas och hanteras i människans värld. Ett erkännande av ett *egenvärde* anses inte innebära uteslutning av all användning av djur (eller att människan inte kunde ha/äga djur). Ett rättsligt *egenvärde* anses dock betyda att värdet uttrycks i och genom lagstiftningen och att tolkningen och tillämpningen av lagstiftningen både inom förvaltningsverksamheten och vid domstolen avspeglar och konkretiserar värderingen.

Även om den i Finland gällande djurskyddslagstiftningen inte erkänner djur ett *egenvärde* och den forskning som presenteras i den här avhandlingen utgår från lagstiftning som definierar djur som ett objekt för ett genom lag bestämt skydd, innebär den personliga

---

<sup>64</sup> Oja framhäver att djurens indirekta värde har varit grunden för djurskyddslagstiftningen i de flesta stater. Oja, 2010, s. 62.

<sup>65</sup> Närmare om olika värdeinriktningar i Aaltola, 2004, ss. 92-246 och Oja, 2010, ss. 55-78. Vilka har särskilt granskat begreppskonstruktionerna *rättighet* (rights) – *frihet* (liberation) och *människovärde* – *djurvärde*. Vilka, 1998, ss. 82-84. De olika förhållningssätten har i huvudsak varit resultat av forskning inom filosofin som inte kommer att behandlas närmare här.

<sup>66</sup> Oja, 2010, s. 63.

<sup>67</sup> Oja, 2010, s. 62.

<sup>68</sup> Oja, 2010, s. 62.

<sup>69</sup> RP 309/1993, 70-71. Närmare om GL 20 § och dess omfattning i Wahlberg 1/2011, ss. 57-60. Se även om naturens *egenvärde* i Kumpula, 1998, s. 169 och Ekroos et. al., 2010, ss. 7-8 samt om värden inom biodiversitetsrätten i Kokko, 2003, ss. 28-34.

<sup>70</sup> Även tryggheten av biodiversiteten baseras både i den nationella och internationella rätten på naturens *egenvärde* och på principen om hållbar utveckling. Kokko, 2003, s. 33. Naturens biodiversitet har även konstaterats vara naturens särdrag, inte enbart ett skyddsobjekt. Ekroos et.al., 2010, s. 492.

förförståelsen av djur sammanfattningsvis att varje djur, oberoende av art eller människans (bristfälliga) förståelse av djurarten eller djurindividen som varelse eller av dess välbefinnande, anses ha ett egenvärde som borde respekteras av människan, etableras i lag och säkerställas med stöd av lagstiftning (konkretiseras i förvaltnings- och domstolsverksamheten). Den egna personliga förförståelsen av djur har sålunda ett horisontellt utgångsläge som innebär att människan respekterar allt liv enligt bästa förmåga och uppfattar djuret som en levande varelse eller individ med subjektiva förmågor. Denna förförståelse av djur och av djur i juridiken har högst sannolikt påverkat hur tolkningen av lagstiftningen och förvaltningsverksamheten på området utformats i avhandlingen.



## SAMMANFATTNING AV FORSKNINGSARTIKLARNA

### 2. REGLERING AV OMRÅDET FÖR DJURSKYDD – VÄLBEFINNANDE FÖR DJURET

#### 2.1. EU-lagstiftningen, de europeiska konventionerna och livsmedelslagstiftningen på området

Medlemsstaterna inom EU har genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 13, förbundit sig till att vid utformningen och genomförandet av unionens politik gällande jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning, teknisk utveckling och rymden fullt ut ta hänsyn till djuren som kännande varelser samtidigt som unionen skall respektera medlemsstaternas författningar och sedvänjor särskilt gällande religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.<sup>71</sup>

Befogenhetsområdet beträffande jordbruk och fiskeri är delat mellan unionen och medlemsstaterna, dock så att EU bär ansvaret över att fastställa den gemensamma jordbrukspolitiken som skall genomföras inom EU.<sup>72</sup> Av bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår att levande djur är inkluderade i denna politik.<sup>73</sup> De befogenheter som inte tilldelats EU i fördragen tillhör medlemsstaterna som kan agera med en viss nationell flexibilitet i lagstiftningen, men givetvis inom ramen för vad medlemskapet i EU och den gemensamma marknaden medför. Både medlemsstaterna och de europeiska institutionerna skall sålunda visa full hänsyn till djuren som kännande varelser vid utformningen och genomförandet av EU:s lagstiftning. Behörighetsgrunden mellan EU och medlemsstaterna är sålunda delad och försedd med en uttrycklig gemensam målsättning.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> EUT 2010/C 83/47-199. De s.k. vilda djuren har ett indirekt skydd även genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna genom bestämmelsen i avdelning IV om solidaritet, artikel 37 gällande miljöskydd. EUT 2010/C 83/389-403.

<sup>72</sup> Med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 4, punkt d). Därtill stadgas särskilt i fördragets avdelning III gällande jordbruk och fiskeri, artikel 38, punkt 1, att EU skall fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik.

<sup>73</sup> Bilaga I med lista över de saker som avses i artikel 38 i fördraget. EUT 2010/C 83/331.

<sup>74</sup> Om principer bundna till EU:s kompetens och EU-lagstiftningen i Rosas & Armati, 2010, ss. 17-26, 36-39 och 41-53. Allmänt om principer i EU-rätt och i förvaltningsrättslig kontext i Mäenpää, 2011, ss. 243-298. Mäenpää klassificerar principerna i fyra huvudgrupper: 1) materiella principer, 2) processuella principer, 3) tolkningsprinciper och 4) principer gällande fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna (s. 246). Om EU-rättens förhållande till förvaltningsverksamheten i Kulla, 2008, ss.52-57.

Europeiska unionens råd har gett två förordningar som berör produktions- och slaktdjur, den ena om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden<sup>75</sup> och den andra om skydd vid tidpunkten för avlivning.<sup>76</sup> Rättsakterna har både ett harmoniseringssyfte och ett syfte att skydda djur.<sup>77</sup> Därtill har rådet gett sammanlagt sex direktiv som berör produktions- och slaktdjur.<sup>78</sup> Direktiven fastställer de lägsta djurskyddskraven vid hållande av animalieproduktionens djur,<sup>79</sup> vid tidpunkten för slakt och avlivning<sup>80</sup> och vid hållande av svin,<sup>81</sup> kalvar,<sup>82</sup> värphöns<sup>83</sup> och slaktkycklingar.<sup>84</sup>

Förutom EU-lagstiftningen har Finland förbundit sig att följa de krav som ställts i Europarådets konventioner om skydd av produktions- och slaktdjur: Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur,<sup>85</sup> Europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt<sup>86</sup> och Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter.<sup>87</sup> I artikel 216 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

---

<sup>75</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97. EUT 2005/L 3/1-44.

<sup>76</sup> Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. EUT 2009/L 303/1-30.

<sup>77</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 40-41.

<sup>78</sup> Övriga direktiv är Rådets direktiv 1999/22/EG om hållande av vilda djur i djurparker. EUT 1999/L 94/24-26 och Rådets direktiv 86/609/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. EUT 1986/L 358/1-28. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter. EUT 2009/L 286/36-39. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls. EUT 2007/L 343/1-4.

<sup>79</sup> Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. EUT 1998/L 221/23-27.

<sup>80</sup> Rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning. EUT 1993/L 340/21-34.

<sup>81</sup> Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. EUT 2009/L 47/5-13.

<sup>82</sup> Rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (kodifierad version). EUT 2009/L 10/7-13.

<sup>83</sup> Rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns. EUT 1999/L 203/53-57.

<sup>84</sup> Rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar. EUT 2007/L 182/19-28.

<sup>85</sup> Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (EST nr 87). Konventionen har trätt i kraft genom förordning om i kraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (458/92, FördrS nr 47/92). EU har genom Rådets beslut 78/923/EEG godkänt och i sin interna rättsordning implementerat konventionens innehåll. EUT 1978/L 323/12.

<sup>86</sup> Europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (EST nr 102). Konventionen har trätt i kraft genom förordning om i kraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (459/92, FördrS nr 48/92). EU har genom Rådets beslut 88/306/EEG godkänt och i sin interna rättsordning implementerat konventionens innehåll. EUT 1988/L 137/27-38.

<sup>87</sup> Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter (EST nr 193). Konventionen har trätt i kraft genom förordning om bringande i kraft av europeiska konventionen om skydd av djur under

om ingående av internationella avtal stadgas att EU får ingå avtal med internationella organisationer bland annat om ingåendet av ett avtal är nödvändigt för att inom ramen av unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa. Därtill har EU-domstolen fastställt att internationella överenskommelser som EU ratificerat i enlighet med artikel 216 placeras i den EU-rättsliga normhierarkin mellan primär- och sekundärlagstiftningen.<sup>88</sup> De ovan nämnda konventionerna om djurskydd som EU ingått med Europarådet är sådana i artikel 216 avsedda överenskommelser. Konventionernas innehåll har baserats på beprövad erfarenhet, vetenskaplig kunskap och etiska principer.<sup>89</sup>

Därtill skyddas djur genom bestämmelserna i EU-livsmedelslagstiftningen (det s.k. hygienpaketet) och de i Finland stipulerade ställningstagandena i livsmedelslagstiftningen som berör de levande djuren.<sup>90</sup> Hygienpaketet består av fem EU-rättsliga rättsakter:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien (Allmänna förordningen om livsmedelshygien).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (Hygienförordning).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (Kontrollförordning).
- Rådets direktiv 2002/99/EG om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.
- Rådets direktiv 2004/68/EG om fastställande av djurhälsoregler för import till och transitering genom gemenskapen av vissa levande hov- och klövdjur.

---

internationell transport (261/1975, FördrS nr 261/75). EU har genom Rådets beslut 2004/544/EG godkänt konventionens innehåll att undertecknas. EUT 2004/L 241/21.

<sup>88</sup> “[...] the Court has applied this view both to hold that international agreements have primacy over acts of secondary law and to annual decisions to conclude international agreements on the grounds that they violate primary law.” Överenskommelserna skall uppfylla följande kriterier: de skall vara bindande för EU och innehållet skall vara tillräckligt exakt och ovillkorligt samt vara möjligt att kontrollera. Rosas, Allan & Armati, Lorna, 2010, ss. 42 och 48-49.

<sup>89</sup> Wahlberg 1/2011, s. 42.

<sup>90</sup> Se närmare om hygienpaketet och om livsmedelslagstiftningen i Finland i Wahlberg 1/2008, ss. 6-12.

Den offentliga livsmedelskontrollen av produkter av animaliskt ursprung bör omfatta skyddet av djur (inklusive djurens välbefinnande) även om genomförandet av en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa är det grundläggande målet med lagstiftningen.<sup>91</sup> I livsmedelslagstiftningen har inte livsmedels- och djurskyddskraven rangordnats eller värderats i förhållande till varandra, även om livsmedelslagstiftningens primära syfte är att säkerställa livsmedelssäkerheten. Detta betyder emellertid inte att de djurskyddskrav som ingår i livsmedelslagstiftningen skall anses vara sekundära i förhållande till de krav som ställs på livsmedlen och livsmedelshanteringen, utan de uppfattas som bindande delar av lagstiftningen som inte kan rangordnas i förhållande till övriga delar i lagstiftningen. På samma sätt kan till exempel olika hygienkrav som ingår i lagstiftningen inte sinsemellan rangordnas.

Enligt EU-domstolens tolkningslinje kan en avvägning inte leda till ett tolkningsresultat som tillintetgör själva avsikten med det regelverk i vilket bestämmelsen ingår,<sup>92</sup> med andra ord att djur genom avvägningen åsamkas lidande eller en så låg nivå av välbefinnande att det rättsligt bedömt kan anses stå i strid med djurskydds- eller livsmedelslagstiftningens avsikt (gällande de delar som berör de levande djuren) eller materiella innehåll. Sålunda kan i en tolkningssituation en prioritering av livsmedelskrav på bekostnad av djurskyddet på ett rättsligt hållbart sätt ske endast med stöd av en högre norms bestämmelse (EU-förordning eller grundlagen),<sup>93</sup> eller då det uttryckligen bestämts i en aktuell livsmedelsbestämmelse gällande levande djur att djurskyddsbestämmelserna inte bör beaktas vid tillämpningen av livsmedelsnormen. Sådana bestämmelser ingår inte i livsmedelslagstiftningen varken på EU-nivå eller i Finland.<sup>94</sup>

2.2. Djurskyddslagstiftningens syfte: att djuret tillskrivs ett rättsligt bedömt tillräckligt välbefinnande som kännetecknas av ett positivt skydd

Syftet med djurskyddslagstiftningen i Finland har uttryckts i DjurskyddsL 1 § och i DjurskyddsL 3 § 1 mom. om djurhållningens allmänna principer.

---

<sup>91</sup> Wahlberg 1/2008, s. 8.

<sup>92</sup> Se närmare punkt 3 i Wahlberg 1/2011, s. 52, om EU-domstolens tolkningslinje. Se även argumenteringen på ss. 49-53 i artikeln.

<sup>93</sup> I GL 107 § förbjuds tillämpningen av en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än i lag om innehållet i bestämmelsen strider mot grundlagen eller någon annan lag.

<sup>94</sup> Wahlberg 1/2008, s. 8.

DjurskyddsL 1 § 1 och 2 mom. lyder:

”Syftet med denna lag är att på bästa möjliga sätt skydda djur mot lidande, smärta och plåga.

Lagen syftar också till att främja djurens välbefinnande och god behandling av djur.”<sup>95</sup>

DjurskyddsL 3 § 1 mom. lyder:

”Djur skall behandlas väl och de får inte åsamkas onödigt lidande. Det är förbjudet att åsamka djur onödig smärta eller plåga. Vid djurhållningen skall också djurens hälsa främjas och hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.”

I lagen om transport av djur (TranspL 1429/2006) 5 § förbjuds å sin sida att djur transporteras på ett sådant sätt att de åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga. I DjurskyddsL 33 § 1 mom. förbjuds att djur åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga när de hanteras eller förvaras i slakteriet, på slaktplatsen eller någon annanstans i samband med slakt, vid bedövning eller vid blodavtappning. Detta innebär att ett djur under hela sitt livsförlopp och vid åtgärder som anknyts till djurets liv och avlivningen eller slakten är skyddat mot åsamkande av onödigt lidande och onödig smärta och plåga.<sup>96</sup> Även djurets välbefinnande och en god behandling av djur skall främjas i enlighet med djurskyddslagens syfte under djurets hela livsförlopp.

Av propositionen till djurskyddslag framgår att med smärta avses *fysisk smärta* som djuret känner, med plåga *själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag* hos djuret, och med lidande *själsliga och kroppsliga förmimmelser* hos djuret *som inverkar negativt på djurets välbefinnande eller hälsa*.<sup>97</sup> Begreppen lidande, smärta och plåga kan härledas till djurets förmimmelser som anknyts till dess fysiska, psykiska eller själsliga eller sociala dimensioner som levande varelse<sup>98</sup> – med andra ord till djurets subjektiva upplevelse av dess mentala och fysiska tillstånd. Den subjektiva upplevelsen eller det subjektiva tillståndet tolkas och bedöms

---

<sup>95</sup> Därtill stadgas i bestämmelsens 3 mom. att genom denna lag genomförs rådets direktiv (1999/22/EG) om hållande av vilda djur i djurparker (13.3.2003/220).

<sup>96</sup> Djurskyddslagen skall enligt DjurskyddsL 2 § tillämpas på alla djur. Sålunda skyddar lagen varje djur individuellt och inte enligt till exempel art, kön, dess levnadsort eller enligt hur den grupperas i förhållande till andra djur (tama djur/vilda djur eller sällskapsdjur/produktionsdjur).

<sup>97</sup> RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>98</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 385-386.

av människan utifrån djurets försök och förmåga (symptom, beteende, kroppsspråk etc.) att anpassa sig till de händelser som äger rum och de förhållanden som råder i omgivningen.

Varken i djurskyddslagen eller i dess förarbeten definieras eller preciseras den grad av lidande, smärta eller plåga som måste uppfyllas för att det skall anses utgöra onödigt lidande eller exakt vad regeringen avser med djurets välbefinnande, men i samband med att målsättningen att främja djurens välbefinnande motiveras, relateras välbefinnandet till de allmänna principerna för djurhållningen. Definitionerna av begreppen lidande, smärta och plåga förknippas sålunda även med målsättningen att främja djurens välbefinnande.

Med djurets fysiologiska behov avses sådana behov som grundar sig på djurets organism och dess ändamålsenliga funktion, och med beteendemässiga behov djurets möjligheter att i tillräcklig utsträckning bete sig på ett sätt som är typiskt för djurarten eller djurrasen. I JsUB 10/1995 konstateras att djuren i sina arvsanlag bär på arttypiska beteendemodeller. Begreppet beteendemässiga behov hänförs till det arttypiska beteendet hos djuret, medan de fysiologiska behoven anknyts till fysiologiska skeenden i djurets kropp.<sup>99</sup>

Av propositionen till djurskyddslag framgår att syftet med djurskyddslagstiftningen är att skapa sådana förutsättningar att djur inte utsätts för lidanden som i praktiken kan undvikas, förhindras och/eller förebyggas.<sup>100</sup> Samtidigt konstateras det dock att hållande av djur och slakt av djur alltid inbegriper faktorer och åtgärder som ger upphov till stress, skräck och ångest hos djuret.<sup>101</sup>

Av lagstiftarens argumentering kan den allmänna slutsatsen dras att sådant lidande som i praktiken inte kan undvikas, förhindras och/eller förebyggas, men som på ett rättsligt hållbart sätt kan motiveras, enligt gällande lagstiftning kan anses vara *godtagbart* i en rättslig bedömning. Lindrig smärta, lindrigt obehag och lindriga former av ångest, rädsla samt nöd kan sålunda anses utgöra normala, naturliga och rättsligt godtagbara fysiska och mentala (psykiska eller sociala) förnimmelser hos djur. Däremot är sådana förnimmelser hos djuret

---

<sup>99</sup> Se även Wahlberg 4/2008.

<sup>100</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande lagens syfte, s. 19.

<sup>101</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande djurhållning, s. 20 och detaljmotivering gällande slakt och därtill anslutna åtgärder, s. 30. Jord- och skogbruksutskottet har även konstaterat att all djurhållning innebär ett visst mått av plåga för djuren. JsUB 10/1995, s. 3.

som kan tolkas utgöra onödigt lidande, onödig smärta eller plåga inte legala eller rättsligt acceptabla.<sup>102</sup>

Gränsdragningen mellan det som människan tolkar och bedömer utifrån sin förståelse och kunskap av djurens subjektiva förmimmelser (som är det närmaste människan kan komma djurens faktiska välbefinnande p.g.a. förmimmelsens subjektiva karaktär) och det som människan tolkar och bedömer som åsamkande av onödigt lidande (rättsligt bedömt en icke godtagbar nivå av välbefinnande), anknyts till omständigheterna i den aktuella situationen i vilken bedömningen av förmimmelsen sker. Därför kan den i djurskyddslagen stipulerade graden av djurskydd och nivån av välbefinnande hos djur inte strikt regleras i alla materiella bestämmelser eller på ett sådant sätt att det skulle gälla alla djurindivider på samma sätt och/eller i alla situationer.

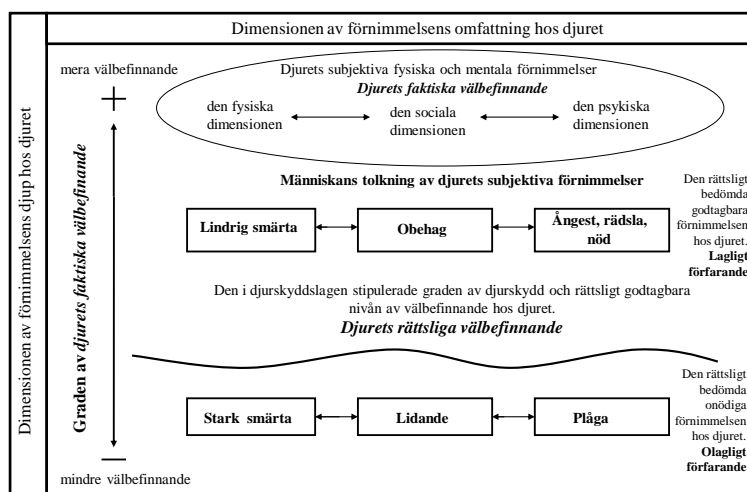
*Tuori* har konstaterat att om tidsgapet mellan rätten (normerna) och utvecklingen i samhället blir för stort kan rätten inte mera reagera på samhälleliga problem som kräver rättsliga avgöranden och avvägningar.<sup>103</sup> I och med att utvecklingen av djurens rättsliga välbefinnande genom reglering är i förhållande till djurets faktiska välbefinnande tidsmässigt efterföljande till sin karaktär, och genom att människans tolkning och bedömning av djurens subjektiva förmimmelser är bundna till människans förståelse- och kunskapsgrad av djur som levande varelser, är det befogat att åtskilja de två grundläggande begreppskonstruktionerna och fästa vikt vid betydelseskillnaderna.

Avsikten med figur IV nedan har varit att åskådliggöra förhållandet mellan begreppen djurens *faktiska* och *rättsliga välbefinnande*.

---

<sup>102</sup> Wahlberg 4/2008, s. 385.

<sup>103</sup> Tuori, K., 2007, s. 145. Människornas uppfattningar om i vilket hänseende djur överhuvudtaget skall eller får hållas och hur djur skall hanteras har förändrats under de senaste årtionden. Djurskyddsfrågor har uppmärksamats i samhället i högre grad än tidigare.



**Figur IV:** Det begrepsliga förhållandet mellan djurets faktiska och rättsliga välbefinnande. Djurets faktiska välbefinnande formas av djurets subjektiva upplevelse av djurets mentala och fysiska förminnelser som människan tolkar och bedömer på basis av djurets försök och förmåga att anpassa sig till de händelser som sker och de förhållanden som råder i omgivningen (symptom, beteende, kroppsspråk etc.). Människans förståelse och kunskap om djur är ofullständigt och konstant föränderligt. Skillnaden mellan graden av välbefinnande varierar mellan enskilda djur, djurarter och olika förminnelser. Regleringen av djurskyddet, lagtolkningen och -tillämpningen påverkar den nivå av välbefinnande som *de facto* tillkommer djuret genom myndighetsverksamheten i samband med djurskyddstillsyn och -övervakning.

Det välbefinnande som inskrivits i lagstiftningen gällande djur (med andra ord det välbefinnande, som här benämnts djurs rättsliga välbefinnande) konstrueras utifrån juridiska grundsatser samt den kunskap av djur som levande varelser som är aktuell i tiden. I begreppet rättsligt välbefinnande inkluderas även de åtgärder med vilka man strävar efter att rättsligt skydda djur från onödigt lidande, onödig smärta och plåga med stöd av lag.<sup>104</sup>

Tuori har poängterat att normer och fakta inkluderas i den rättsliga diskursen med tyngdpunkt på normeringen.<sup>105</sup> Rätten bör med andra ord granska fakta genom normerna.<sup>106</sup> I egenskap av lagtolkare och utövare av den offentliga makten skall djurskyddsmyndigheterna tillämpa djurskyddsbestämmelserna genom den i djurskyddslagen uttryckta avsikten. Av det att djurskyddet utformas materiellt genom människans tolkning av djurets subjektiva förminnelser och med beaktande av omständigheterna *in casu* följer att ett bundet regleringssätt som inte skulle ge utrymme för prövning i enskilda fall inte heller kan anses främja djurens välbefinnande på bästa möjliga sätt i enlighet med djurskyddslagens syfte i alla situationer. Materiellt strikta bestämmelser ger i regel inte utrymme för tolkaren att

<sup>104</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 387-411. Beträffande djurskyddslagstiftningens materiella innehåll hänvisas läsaren till avhandlingens artikel II om produktions- och slaktdjurens rättsliga välbefinnande och skydd i vilken bestämmelserna granskats i förhållande till de s.k. fem friheterna.

<sup>105</sup> Tuori, 2007, s. 27.

<sup>106</sup> Tuori, 2007, s. 27.



beakta djurindividens eventuella särskilda förnimmelser, behov, tillstånd eller förhållanden. Som exempel kan nämnas reglerade utrymmeskrav som uttryckts i mätbara mått i stället för att vara stipulerade utgående från djurets välbefinnande, beteende och fysiologi samt individuella egenskaper.

Tolkningens och tillämpningens betydelse för djurets välbefinnande varierar beroende på hur tillsynsmyndigheten avväger djurskyddslagens bokstav i utformningen av de närmare bestämmelserna och i samband med tillsyns- och övervakningsverksamheten. I enskilda fall varierar tolkningens och tillämpningens betydelse för djurets välbefinnande beroende av djurets, situationens eller förhållandenas särdrag. Graden av välbefinnande som tillskrivs djuret i ett enskilt djurskyddsärende påverkas av till vilken grad djurskyddsmyndigheterna tillämpar sin prövningsrätt i enlighet med vad som avses med djurskyddslagstiftningen. En öppnare reglering som utgår från djurets beteende och varande och som ger utrymme för prövning utmanar djurskyddsmyndigheternas tolknings-, sammanvägnings- och motiveringsförmåga och ökar risken för godtycke i beslutsfattandet, men bör ändå anses vara förmånligare för djuret och förenligare med djurskyddslagen syfte än en reglering som fokuserar på omständigheterna och de förhållanden djuret lever i.

Även om risken för godtycke i förvaltningen av djurskyddsärenden ökar genom reglering som i en högre grad baseras på prövning (och som även går emot den allmänna trenden inom juridiken och lagstiftningen) med hjälp av observationer och iakttagelser av djurets beteende, fysiska varande och särdrag, kan detta inte anses utgöra en kontraindikation för en sådan utveckling av lagstiftningen på området.<sup>107</sup> Utvecklingen och problemlösningen i förvaltningsverksamheten på området bör kunna bemästras i sammanhanget genom olika metoder; genom att tjänstemän på alla nivåer av förvaltningen obligatoriskt och återkommande utbildas (både om djur och om rättsliga frågor [identifiering av värden]); genom att tjänstemän som verkställer inspektioner har möjlighet till handledning i rättsliga frågor; genom att förvaltningsverksamheten auditeras kontinuerligt (utöver det som medlemskapet i EU medför för Finlands del); genom uppföljning av beslutsfattandet inom RFV (i materiellt hänseende) ökas inom ramen av den lokala inspektionsverksamheten;

---

<sup>107</sup> Jämför med beslutsfattandet inom miljörätten där de öppna normerna (joustavat normit) har ansetts karaktärisera rättsområdet och innebära en sammanvägning och bedömning av normer, fakta och värden. Detta betyder: a) utredning och klargörande av sakinnehållet i de normer som kan tänkas tillämpas i ärendet och b) identifiering av relevant fakta som har betydelse för avgörandets verkningar och/eller för skyddsobjektet samt c) identifiering av de värden som påverkar prövningen. Kuusiniemi, 1998, ss. 84-94, Kokko, 2003, ss. 218-221, Ekroos et.al., 2010, s. 9.

genom att utnämnda tjänsteveterinärer handhar djurskyddsärenden och att dessa åläggs att samarbeta enligt givna villkor (se närmare åtgärdsförslagen i kapitel 5.4. i avslutningen).<sup>108</sup>

Med de ovan presenterade tankarna menas inte att i hela regelverket borde inkluderas enbart bestämmelser som ger utrymme för prövning, men utvecklingen av djurskyddet borde i högre grad utgå från tolkningen av djurets förmåmmelser i stället för strikta krav på den miljö djuret lever i. Detta förutsätter givetvis att även de bakomliggande värdena identifieras och inskrivs i lagstiftningen och att sammanvägningen av olika intressen sker till förmån för djuret inom de gränser som stipulerats genom lagstiftningen – inte till förmån för djurägaren, transportören, slakteriet eller myndigheten själv på ett sådant sätt att djurskyddets syfte *de facto* tillintetgörs.

### 2.3. Ett indirekt skydd av djur med stöd av GL 20 § 1 mom.

I GL 20 § 1 mom. stipuleras om vars och ens ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det ansvar som stipuleras i GL 20 § 1 mom. om miljön gäller såväl den levande naturen (växter och djur samt deras genetiska rikedom) som den livlösa naturen (vattendrag, atmosfär, jord- och berggrund).<sup>109</sup> Naturen utgör sålunda en del av miljön.

I grundlagens förarbeten påpekas att sådana värden som inte kan återföras till individers fri- och rättigheter ansluter sig till skyddet<sup>110</sup> och att utgångspunkten för ansvaret och de förpliktelser som tillkommer var och en genom GL 20 § 1 mom. har sin utgångspunkt i naturens egenvärde.<sup>111</sup> I motiveringarna till GL 20 § 1 mom. specificeras inte vad lagstiftaren avser med djur i naturen eller vilka djurkategorier som eventuellt innefattas i eller avgränsas från bestämmelsens innehåll.<sup>112</sup> Av motiveringarna till djurskyddslagen kan inte heller avläsas preciseringar av ovan nämnda begrepp och djurkategorier. Frånvaron av en begreppsdefinierande diskussion i förarbetena till grundlagsbestämmelsen om vilka djur som

---

<sup>108</sup> De uppräknade metoderna är avsedda att utgöra exempel på åtgärder och är sålunda inte en heltäckande åtgärdsförteckning.

<sup>109</sup> RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), s. 70.

<sup>110</sup> RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), s. 70, GrUB 25/1994, s. 10 och Kommittébetänkande 3/1992, s. 359.

<sup>111</sup> Se RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), ss. 70-71 och Kommittébetänkande 3/1992, ss. 359-360.

<sup>112</sup> Begreppet levande natur definieras eller utvidgas inte heller noggrannare i grundlagsutskottets betänkande (GrUB) 25/1994 eller i Kommittébetänkandet 3/1992. Grundlagsutskottet poängterar dock att den underliggande tanken är att bestämmelsen starkt förknippar naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter.

kan anses inbegripas i begreppet *naturen* och vad som avses med *djur i naturen* antyder att en sådan precision inte ansetts vara av nöden då bestämmelsen förbereddes.

På basis av förarbetena till både grundlagen och djurskyddslagen förblir rågången beträffande vilka djur som kan anses omfattas av det naturbegrepp som ingår i GL 20 § 1 mom. oklart. Så som motiveringarna nu är skrivna är det svårt att betrakta begreppet *djur i naturen* som annat än huvudsakligen *djur i naturen som lever i och av naturen* (s.k. vilda djur), varmed begreppet inte inkluderar produktions- och slaktdjur.<sup>113</sup>

Skillnaderna i regleringssätten får rättsligt intressanta konsekvenser för både djuren och den enskilda. Djur som kategoriseras som en del av naturen omfattas av ett indirekt skydd som stipulerats på grundlagsnivå i GL 20 § 1 mom. genom människans ansvar över naturen och kulturarvet. Ansvar (och därmed det indirekta skyddet av djur i naturen) ligger hos både fysiska och juridiska personer och det allmänna. Förvaltningsrättsliga åtgärder med stöd av DjurskyddsL 40–44 § kan å sin sida åläggas endast djurets ägare eller innehavare. Av detta följer att enbart sådana djur som ägs av människan kan i praktiken omfattas av det skydd som stipulerats i djurskyddslagstiftningen, emedan djur i naturen kan skyddas genom att adressera påbud eller förbud gentemot alla och envar med stöd av lag som härletts från GL 20 § 1 mom.<sup>114</sup>

Djuren i naturen som lever i och av naturen kan utifrån normhierarkin anses inneha ett starkare skydd (även om ett indirekt sådant) än sådana djur som ägs av människan och som omfattas av ett direkt (positivt) skydd med stöd av djurskyddslagstiftningen. Detta innebär att rättsgrunden och därmed olika djurs rättsposition i vår rättsordning är till sin rättsliga karaktär annorlunda och till viss mån även oklar (närmare om rättspositioner och GL 20 § 1 mom. i det avslutande kapitlet).<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Se närmare resonemanget i Wahlberg 1/2011, ss. 57-60.

<sup>114</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 60-61.

<sup>115</sup> Se närmare resonemanget i Wahlberg 1/2011, ss. 57-60 och 64-66.

## 2.4. Djurskydds- och livsmedelsmyndigheternas organisatoriska indelning och maktbefogenheter

### 2.4.1. Bestämmelserna i djurskyddslagen

I DjurskyddsL 3 kapitel stadgas djurskyddsmyndigheternas organisatoriska indelning. I enlighet med DjurskyddsL 34 § och DjurskyddsL 34 a § har JSM och Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) i egenskap av högsta djurskyddsmyndighet och centralförvaltningsmyndighet föreskrivits samma uppgifter – nämligen att leda och övervaka verkställigheten och tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen i Finland. Därtill framgår av DjurskyddsL 39 § att JSM eller Evira inte har befogenheter att verkställa inspektion eller att skrida till förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder med avsikt att ålägga djurets ägare eller innehavare att fullgöra sina skyldigheter.<sup>116</sup>

Av regeringens proposition till riksdagen med förslag till de ändringar som inrättandet av Evira förutsatte i vissa lagar (RP 203/2005)<sup>117</sup> framgår att avsikten har varit överföra på Evira de verkställighetsuppgifter som tidigare ankom på JSM, emedan JSM:s avdelning för djur och hälsa fortsättningsvis ansvarar som ett centralt ämbetsverk bland annat för djurs välbefinnande.<sup>118</sup> Arbetsfördelningen mellan JSM och Evira kan dock inte avläsas av lagens bokstav.

Av RP 203/2005 framgår därtill att målsättningarna med sammanförandet av verkställighetsuppgifterna på en myndighet var även att göra förvaltningen tydligare och att effektivisera myndighetens resursanvändning.<sup>119</sup> Tematiken i den här forskningen omfattar inte en bedömning av effektiviteten i resursanvändningen, men det tas ställning till avsikten att förtydliga förvaltningen genom att koncentrera verkställighetsuppgifterna till Evira i samband med att tillsynsmyndighetens tolkning av djurskyddslagen analyseras i kapitel 3.

---

<sup>116</sup> De förvaltningsrättsliga tvångsåtgärderna regleras i DjurskyddsL 42–44 §. Enligt RP 296/2010 med förslag till ändringar i djurskyddslagen framförs att Evira skulle tilldelas rätt att närvara vid inspektioner som verkställs med stöd av DjurskyddsL 48 § om utredningar och undersökningar med avsikt att säkerställa att övervakningen verkställs effektivt i enlighet med de krav om tillsyn som ställts i Kontrollförfordningen. Genom lag om ändring av djurskyddslagen, 321/2011, inskrevs närvarorätten i lagen (trätt i kraft 1.5.2011).

<sup>117</sup> Evira inrättades år 2006 genom att det forna Livsmedelsverket, Forskningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel och Kontrollcentralen för växtproduktion förenades till ett gemensamt verk.

<sup>118</sup> RP 203/2005, den allmänna motiveringen, kapitel 1. Nuläge, s.4.

<sup>119</sup> RP 203/2005, den allmänna motiveringen, kapitel 2. Målsättning och de viktigaste förslagen, s.6.

På den regionala förvaltningsnivån svarar RFV med stöd av DjurskyddsL 35 § för verkställigheten och tillsynen över att djurskyddslagstiftningen följs på RFV:s verksamhetsområde.<sup>120</sup> De lokala djurskyddsmyndigheterna som verkställer övervakning inom kommunen är med stöd av DjurskyddsL 36 § kommunalveterinären, den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen och polisen. Besiktningsveterinären, som står i tjänsteförhållande till Evira, övervakar å sin sida med stöd av DjurskyddsL 37 § att djurskyddslagstiftningens bestämmelser följs i slakterier och på slaktplatser, och gränsveterinären med stöd av samma bestämmelse på gränsövergångsställen, utreseplatser och inom området av gränskontrollstationer (gränsveterinärerna står också i tjänsteförhållande till Evira). Därtill kan RFV på vissa villkor bevilja rätt åt en person att i egenskap av djurskyddsövervakare verkställa inspektioner enligt DjurskyddsL 39 §.<sup>121</sup> Djurskyddsövervakaren har dock inte rätt att verkställa inspektioner på områden som omfattas av hemfriden.<sup>122</sup>

Gränsveterinärerna är därtill en livsmedelstillsynsmyndighet med stöd av livsmedelslagens (LivsmL 23/2006) 34 § och kommunalveterinärerna och tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen kan med stöd av LivsmL 32 § om den kommunala livsmedelstillsynen åläggas livsmedelstillsynsuppgifter. Besiktningsveterinären sköter uppgifterna som anknyts till köthygien i slakterierna i enlighet med de befogenhetsgrunder som presenteras nedan.

#### 2.4.2. Bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen och särskilt om besiktningsveterinärernas behörighet och befogenhet enligt livsmedelslagstiftningen

Med behörighet avses juridisk förmåga att utföra till lag bundna tjänsteåligganden (avser myndigheter) och med befogenheter avses juridisk förmåga att utföra tjänsteåliggandena på ett sådant sätt att de avsedda rättsverkningarna kan nås (avser enskilda tjänstemän). Med en i lag stipulerad behörighet har en tjänsteman sålunda befogenhet att vidta en viss åtgärd för myndighetens räkning, ofta på basis av arbetsfördelning som bestäms i myndighetens arbetsordning. Tjänstemannens befogenhet att utöva offentlig makt vidrör den enskildes rättsställning och skall stadgas i lag, medan fördelningen av arbetsuppgifter inom

---

<sup>120</sup> Även om de före detta länsstyrelserna bytt namn till regionförvaltningsverk benämns veterinärerna i tjänsteförhållande vid verket fortfarande för länsveterinärer.

<sup>121</sup> DjurskyddsL 38 § 1 mom.

<sup>122</sup> DjurskyddsL 38 § 1 mom. i enlighet med GL 10 § om skydd för privatliv, hemfrid och heder.

myndigheten hänförs till det interna beslutsfattandet och kan varken korrigera brister i lagstiftningen eller tilldela den enskilda direkta förmåner eller förpliktelser.<sup>123</sup>

I den gamla livsmedelslagens (361/1995) 12 § tilldelades dåvarande Livsmedelsverk behörighet att förordna en statstjänsteman till tillsynsuppgifter i bestämda uppgifter. Av detaljmotivering till den nya LivsmL 30 § i regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag samt lag om ändring av hälsoskyddslag (RP 53/2005) framgår, att det ansetts som ändamålsenligt att i samband med livsmedelslagens förnyande koncentrera tillsynen i regleringen på lagnivå till en myndighet. Åsikten motiveras inte närmare i propositionen.

I LivsmL 6 § 6 punkten definieras tillsynsmyndigheten som statlig eller kommunal myndighet som i stöd av livsmedelslagen sköter tillsynsuppgifter. I LivsmL 30 § stadgas att Evira planerar, styr, utvecklar och verkställer den nationella livsmedelstillsynen och sörjer som centralförvaltningsmyndighet för livsmedelstillsynen i slakterierna. Gällande köttbesiktning stipuleras i LivsmL 43 § 2 mom. särskilt att Evira sörjer för köttbesiktningen och övervakningen i slakterierna. Angående köttbesiktningen och övervakningen i de små och stora slakterierna har tillsynen fördelats i LivsmL 43 § mellan den kommunala tillsynsmyndigheten och Evira,<sup>124</sup> emedan den allmänna planeringen och övervakningen av livsmedelstillsynen styrs av JSM.<sup>125</sup> Förutom JSM, Evira, RFV och kommunerna, är övriga tillsynsmyndigheter i enlighet med LivsmL 34 § Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, Försvarsmakten, Tullverket och gränsveterinärerna.

Både gränsveterinären och besiktningsveterinären står i tjänsteförhållande till Evira, men besiktningsveterinären nämns inte i livsmedelslagen.<sup>126</sup> Frågan varför lagstiftaren ansett det vara ändamålsenligt att inte reglera besiktningsveterinärens kompetens i livsmedelslagen i motsats till gränsveterinärens förblir på basis av lagens förarbeten obesvarad.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Wahlberg1/2008, s. 12.

<sup>124</sup> LivsmL 43 § 2 mom. gällande köttbesiktning och åtgärder i anslutning därtill.

<sup>125</sup> LivsmL 29 § om allmän planering och styrning.

<sup>126</sup> I lag om veterinär gränskontroll (1192/1996) 8 § a) regleras om gränsveterinärens behörighet tydligt och detaljerat. Lag om veterinär gränskontroll 8 § a) lyder: "Veterinära gränskontroller utförs av en gränsveterinär som är anställd vid Livsmedelssäkerhetsverket eller som Livsmedelssäkerhetsverket har bemyndigat att utföra uppgiften. En av Livsmedelssäkerhetsverket bemyndigad gränsveterinär står i denna uppgift under Livsmedelssäkerhetsverkets ledning och tillsyn och handlar under tjänsteansvar."

<sup>127</sup> Wahlberg 1/2008, s. 11.

I LivsmL 43 § 1 mom. bestäms att vid köttbesiktning tillämpas vad som bestämts i Kontrollförordningens artikel 5 gällande offentlig kontroll av färskt kött. I Kontrollförordningens artikel 5 och i bilaga I regleras den *officiella veterinärens* uppgifter och åtgärderna i samband med övervakningen. I den nationella livsmedelslagen stadgas närmare om de förvaltningsrättsliga tvångsmedlen som kan tillämpas av tillsynsmyndigheter i samband med övervakning. Besiktningsveterinären identifieras i livsmedelslagen inte som den i Kontrollförordningen definierade *behöriga myndigheten* som är den centrala myndighet i en medlemsstat som är behörig att utföra veterinärkontroller eller en myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet,<sup>128</sup> eller som den i Kontrollförordningen definierade *officiella veterinären* med behörighet att i enlighet med förordningen arbeta som offentlig veterinär och som utsetts av den behöriga myndigheten.<sup>129</sup> Identifieringen av besiktningsveterinären som den i Kontrollförordningen definierade *officiella veterinären* sker på inomstatlig förordningsnivå enligt följande.

I LivsmL 43 § 5 mom. tilldelas JSM befogenhet att utfärda närmare bestämmelser gällande köttbesiktning och övervakning genom förordning. I JSM:s förordning om livsmedelshygien i livsmedel av animaliskt ursprung (JSMf 37/2006) 3 §, punkt 21, stadgas att med besiktningsveterinär menas en i JSM:s förordning om köttbesiktning (JSMf 38/2006) 4 §, punkt 8, avsedd veterinär. I JSMf 38/2006 4 §, punkt 8, definieras besiktningsveterinären som en sådan tjänsteveterinär som avses i Kontrollförordningen och som kan vara en statligt anställd tjänsteveterinär med ansvar för övervakningen av ett slakteri.<sup>130</sup>

Beslutsfattandet i enlighet med Kontrollförordningens bilaga I, avsnitt II, kapitel I-V innebär utövning av offentlig makt och i LivsmL 55-60 § föreskrivs om de administrativa tvångsmedlen.<sup>131</sup> I lag om Livsmedelssäkerhetsverket (25/2006) 3 § stipuleras att generaldirektören avgör alla de ärenden som inte föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts tillhöra någon annan tjänsteman vid verket. I arbetsordningen för besiktningsveterinärer (2712/001/2006), punkt 2.2.3., bestäms gällande de administrativa tvångsmedlen att till besiktningsveterinärens arbetsuppgifter hör att vid behov tillämpa åtgärderna och att informera Evira därom. Detta innebär att Eviras behörighetsgrund som

<sup>128</sup> Kontrollförordningens artikel 2, punkt 1 c).

<sup>129</sup> Kontrollförordningens artikel 2, punkt 1 f).

<sup>130</sup> En besiktningsveterinär kan även vara en kommunal tjänsteveterinär till vars ansvarsområde hör övervakning av små slakterier eller övervakning av inrättningar för vilthantering, eller en veterinär anställd vid RFV med ansvar för övervakningen av renslakterier.

<sup>131</sup> Wahlberg 1/2008, s. 13.

livsmedelstillsynsmyndighet och maktutövningens materiella innehåll har stipulerats på lagnivå, emedan den faktiska befogenhetsgrunden och möjligheten till maktutövning i en faktisk tillämpningssituation uttryckts i en arbetsordning för enskilda tjänstemän.

Legalitetsprincipen som stipulerats i GL 2 § 3 mom. har inte ansetts utgöra hinder för att beslutsfattandet om utövning av offentlig makt sker på lägre nivå än lag förutsatt att det stipulerats en tillräckligt täckande behörighetsgrund för regleringen i lag.<sup>132</sup> Den offentliga maktutövningen sammanbinds med grundlagsbestämmelserna om tjänstemannens ansvar över att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga i enlighet med GL 118 § och med offentlighetskravet i de handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter i enlighet med GL 12 § 2 mom.<sup>133</sup> Därtill har språket i bestämmelserna och i myndigheters handlingar och upptagningar ansetts vara betydande för både rättsverkningen och för förverkligandet av god förvaltning.<sup>134</sup>

Om lagspråkets lingvistiska krav stipuleras ingenting i grundlagen.<sup>135</sup> Rättsvetare har dock påpekat att lagspråket bland annat skall vara så tydligt samt regleringen så konsekvent och klart att envar kan härleda behörighetsgrunden och begripa bestämmelsens innehåll utan större svårigheter eller speciell utbildning. *Mäenpää* poängterar därtill att förväntningarna på den moderna förvaltningen i allt högre grad läggs på förvaltningens innehåll och kvalitativa krav.<sup>136</sup> Det sättet på vilket innehållet i bestämmelserna uttrycks (och formas till en normhelhet på området) och det språk myndigheten använder i förvaltningen av ärenden sammanbinds med legitimiteten och individens rättsskydd och de kvalitativa kraven på förvaltningen.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Se närmare Wahlberg1/2008, s. 14 (se särskilt fotnot 44).

<sup>133</sup> Enligt GL 12 § 2 mom. om offentligheten i myndigheters verksamhet får offentligheten enbart av tvingande skäl begränsas genom lag. Offentlighetsprincipen skapar grundförutsättningar för rättssäkerheten och för individens rättsskydd. Närmare om offentlighetens betydelse och dimensioner i förvaltningen i *Mäenpää*, 2011, ss. 96-98 och i *Mäenpää*, 2000, särskilt ss. 20-21, 62-71 och 237-269.

<sup>134</sup> Wahlberg 1/2008, ss. 12-13.

<sup>135</sup> Förutom att det i GL 17 § stadgas att var och en har rätt att hos domstol och myndigheter använda finska eller svenska samt få expedition på de språk som tryggas genom lag. Därtill stadgas i GL 51 § att i riksdagsarbetet används finska eller svenska.

<sup>136</sup> *Mäenpää*, 2010, s. 79.

<sup>137</sup> Enligt Tyyniläs handbok för lagstiftaren ingår lagspråkets bearbetning i de kvalitativa kraven för lagstiftningsarbetet. Tala, 2005, s. 149. I samband med reformeringen av djurskyddslagstiftningen borde uppmärksamhet fästas på dels den språkliga definieringen av de begrepp som ingår i bestämmelserna, dels generellt på lagspråket och förtydligandet av bestämmelsernas innehåll och mening – utan att dock utforma regelverket till en lärobok i juridik.



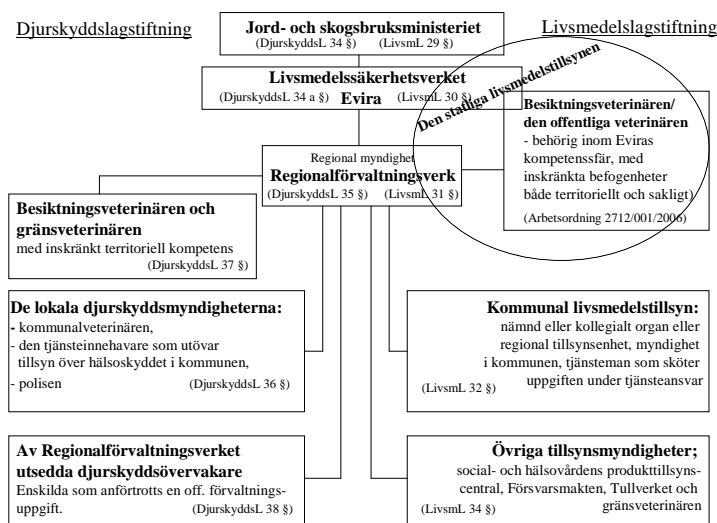
Så som ovan konstaterats härleds besiktningsveterinärens behörighet inte av livsmedelslagen, utan utformas av tjänsteförhållandet till Evira och Eviras kompetens som livsmedels- och tillsynsmyndighet. Visserligen går besiktningsveterinärens behörighet inom området för livsmedelsövervakning tillbaka till en av riksdagen stiftad lag inom ramen av Eviras behörighet (livsmedelslagen och lagen om Livsmedelssäkerhetsverket samt arbetsordningen för besiktningsveterinärer) och materiellt sett regleras den offentliga maktanvändningen i lag (LivsmL) i enlighet med legalitetsprincipen, men trots det kan rättsgrunden för besiktningsveterinärens befogenheter att utöva offentlig makt i livsmedelsärenden kritiseras.

För det första är det oskäligt krångligt att finna spåret till besiktningsveterinärernas arbetsordning. För det andra är arbetsordningarnas tillgänglighet i praktiken begränsad till tjänstemännen och personalen inom förvaltningen. Och för det tredje kan besiktningsveterinärens behörighet inte tydligt härledas av livsmedelslagstiftningen på vilken utövningen av den offentliga makten i förvaltningsverksamheten grundar sig på. Ett sådant regleringssätt kan inte anses gynna varken lagstiftningens tydlighet, förvaltningens genomskinlighet eller den enskildas möjligheter att uppfatta myndigheters behörighetsgrunder och/eller förvaltningsåtgärdernas rättsliga karaktär.

Besiktningsveterinärens olika befogenhetsgrunder dels med stöd av djurskyddslag (som en självständig behörig djurskyddsmyndighet), dels befogenheterna som officiell veterinär inom ramen av livsmedelsövervakningen (inom ramen av Eviras behörighet) har även betydelse för eventuella förvaltningsprocessuella besvärsförfaranden. I förvaltningsprocesslagen (FörvProcL 586/1996) 6 § 2 moment gällande besvärsrätt stadgas att en myndighet kan tilldelas besvärsrätt på grundval av stadgande i lag eller om det är nödvändigt för det allmänna intresse som myndigheten bevakar. Detta innebär att besiktningsveterinären kan som part besvara sig i djurskyddsärenden med stöd av djurskyddslagen, vilket inte är möjligt i livsmedels- eller hygienärenden varken med stöd av livsmedelslagen eller lagen om Livsmedelssäkerhetsverket (i avhandlingens kapitel 3 diskuteras regleringens inverkan på förvaltningsförfarandets legitimitet närmare).

### 2.4.3. Sammanfattning av den organisatoriska indelningen

I figur V har både djurskydds- och livsmedelsmyndigheter sammanställts med avsikt att bättre åskådliggöra den organisatoriska indelningen med stöd av djurskyddslag och livsmedelslag.



Figur V: Djurskydds- och livsmedelsmyndigheternas organisatoriska indelning med stöd av den finska djurskydds- och livsmedelslagen.

Den författningshelhet som tillsyns- och övervakningsmyndigheter bör behärska och känna till flätas ihop på samma sätt som de produktions- och slaktdjur samt deras ägare och innehavare som är mål för myndighetens tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Det kan åtminstone hypotetiskt anses gynna djuren och parten i ärendet att samma tillsyns- och övervakningsmyndigheter handlägger ett ärende som involverar levande djur oberoende av om ärendet gäller ett djurskyddsärende eller ett livsmedelsärende. I avhandlingens kapitel 4 diskuteras närmare om så är fallet på basis av den förvaltningsverksamhet och tillämpning av lagstiftning som verkställts under åren 1996–2006 i Finland.

I den föreliggande avhandlingen har avsikten varit att i huvudsak fokusera på den författningshelhet som formas av djurskyddslagstiftningen. Därför kommer livsmedelslagstiftningen inte att behandlas desto närmare framöver.

## 2.5. Författningsnivåerna och delegering av normgivningsmakten

Den helhet som formar djurskyddslagstiftningen i Finland är uppbyggd i enlighet med normhierarkin på författningar på fyra nivåer: A) EU-lagstiftningsnivån,<sup>138</sup> B) lagnivån: lagar inom området för djurskydd stiftade av Finlands riksdag,<sup>139</sup> C) förordningsnivån: förordningar utfärdade av statsrådet (eller JSM) med stöd av djurskyddslagen<sup>140</sup> och D) övriga myndighetsbeslut: beslut som utfärdats före i kraftträdelsen av den gällande GL (före år 2000) av JSM med stöd av ett allmänt bemyndigande i djurskyddslagen eller i djurskyddsförordningen (DjurskyddsF 396/1996).<sup>141</sup>

Med stöd av DjurskyddsL 3 § 2 mom. stadgas i DjurskyddsF 14 § närmare om vad som skall anses åsamka djur onödigt lidande samt onödig smärta och plåga.<sup>142</sup> Därtill stadgas det allmänt i djurskyddslagens bestämmelser om krav på förvaringsutrymmen, djurskötsel, behandling av djur, åtgärder som utförs på djur, djurskyddskrav vid avel och vid användning av genteknik, verksamhetsidkarens anmälningsskyldigheter (yrkesmässig eller storskalig verksamhet) och avlivning och slakt av djur samt att det genom förordning kan utfärdas närmare stadganden om dessa. I samma bestämmelser stadgas att JSM kan genom förordning tilldelas behörighet att meddela närmare föreskrifter.

Därtill är JSM behörig med ett direkt och exakt stöd av DjurskyddsL 12 § 2 mom. att bestämma vilka redskap, anordningar och ämnen som skall anses uppenbart åsamka djur

<sup>138</sup> Sammanlagt åtta förordningar och nio direktiv som reglerar skyddet av djur. Förordningarna och direktiven finns uppräknade på Europeiska kommissionens hemsida: [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references_en.htm).

<sup>139</sup> Sammanlagt tre lagar: DjurskyddsL, lag om transport av djur (TranspL 1429/2006) och lag om försöksdjursverksamhet (62/2006)).

<sup>140</sup> Förutom att DjurskyddsF har utfärdats med föredragning av JSM, utan att utfärdaren uttryckligen framgår ur förordningen har sammanlagt 17 artspecifika förordningar utfärdats av statsrådet eller JSM. Se närmare JSM:s hemsida: <http://wwwb.mmm.fi/el/laki/x/f/default.html> eller det elektroniska registret för författningsändringar: <http://www.edilex.fi/content/saadokset/smur/19960247/> (endast på finska).

<sup>141</sup> Sammanlagt fyra beslut: Krav på skydd av djur vid slakt (JSMb 23/1997), Användning av djur på cirkus och vid andra därmed jämförbara föreställningar (JSMb 22/1996), Djurskyddskraven vid avlivning av animalieproduktionsdjur som hör till däggdjuren eller fåglarna (JSMb 18/1996) och Djurskyddskrav vid pälsdjurshållning (JSMb 16/1999). Se närmare JSM:s hemsida: <http://wwwb.mmm.fi/el/laki/x/f/default.html>.

<sup>142</sup> DjurskyddsF 14 § sammanbinds med DjurskyddsF 23 § gällande tillåtna åtgärder på djur. Se närmare Wahlberg 4/2008, ss. 375-378.

onödig smärta eller plåga. JSM har också rätt att förbjuda med stöd av DjurskyddsL 16 § 3 mom. sådana djurtävlingar eller motsvarande tillställningar som kan åsamka djur onödig smärta, onödigt lidande eller oskäligen påfrestande, och med stöd av DjurskyddsL 28 § förbjuda import av djur och försäljning samt innehav av sådana djur som inte får importeras. Dessutom kan JSM med stöd av DjurskyddsL 21 § 3 mom. och DjurskyddsL 26 § meddela föreskrifter om anmälningar och förande av förteckning i samband med uppfödning.

I DjurskyddsF 49 § tilldelas *vederbörande ministerium* behörighet att meddela närmare föreskrifter om de stadganden som ingår i förordningen som gäller förvaringsutrymmen för djur, uppfödning utomhus, skötsel, behandling, hantering och uppbinding av djur, åtgärder som vidtas på djur, avel, yrkesmässigt eller annars storskaligt hållande av sällskaps- eller hobbydjur, avlivning av djur, behörigheten hos de personer som utför slakt och vidtar åtgärder vilka föregår slakten, behandlingsutrymmena för djur i slakterier och på slaktplatser samt slakt och därtill anslutna åtgärder.

I GL 80 § 1 mom. stadgas att genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen för övrigt hör till området av lag. Därtill stadgas i samma bestämmelse att om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning skall den utfärdas av statsrådet. Före år 2000 meddelade JSM de artspecifika närmare föreskrifterna i form av ministeriebeslut och efter att den gällande GL trätt i kraft har de utfärdats som ministerieförordningar.

Grundlagsutskottet har i utlåtandet GrUU 19/2002 till RP 46/2002 med förslag till lagar om ändring av läkemedelslagen och vissa andra lagar, och i utlåtandet GrUU 40/2002 till RP 141/2002 med förslag till fordonslag och lagar som har samband med den, tagit ställning till befullmaktigandet och ställt krav om att de skall vara exakt och noggrant reglerade. Därmed har de artspecifika djurskyddsbesluten som tidigare var gällande inom området för djurskydd (meddelats av JSM) först blivit ändrade till förordningar utfärdade av JSM och under år 2010 i enlighet med grundlagsbestämmelsen ändrats till förordningar utfärdade av statsrådet fattade på föredragning av JSM.<sup>143</sup> Med grund i GL 80 § 1 mom. har sålunda författningsnivåerna som regelverket vilar på minskat till tre: EU-lagstiftningsnivån, lagnivån och förordningsnivån.

---

<sup>143</sup> Se närmare författningsförteckningen på JSM:s hemsida: <http://wwwb.mmm.fi/eli/laki/x/f/default.html>.

## 2.6. Åtgärdsförslag

Utvecklingen i riktning mot färre författningsnivåer ses som en positiv utveckling. I samband med den kommande reformeringen av djurskyddslagstiftningen bör dock normgivningsbestämmelserna ses över. Antingen kan befogenhetsgrunden bibehållas så som den är nu så att statsrådet utfärdar förordningar i bestämda frågor på föredragning av JSM (eller ett annat ministerium) eller så bör JSM eller ett annat ministerium uttryckligen tilldelas befogenhet att utfärda förordningar i bestämda frågor i enlighet med GL 80 § 1 mom. som reglerar utfärdandet av förordningar.

Tillämpningen av bestämmelserna har sina egna särdrag. De diskussioner som förts med djurskyddsmyndigheterna på olika förvaltningsnivåer under forskningens gång har påvisat att i motsats till normhierarkins mening och uppbyggnad utgår myndigheterna i en tillämpningssituation i regel från hierarkins lägsta normnivå. Med andra ord, att de tillämpande myndigheterna utgår från de artspecifika kraven som föreskrivits på förordningsnivå, utan att tolka dem i förhållande till en högre norms innehåll. Detta kan tyda på övervakningsmyndigheters bristande kännedom om normhierarkin och lagbundenhetsprincipen, men kan även vara ett tecken på tjänstemannens ovilja att tillämpa sin prövningsrätt.<sup>144</sup> Det kan förmodas att skyddet av djur och den av övervakningsmyndigheter verkställda normtillämpningen samt användningen av prövningsrätten effektivteras av ju färre författningsnivåer som formar regelverket.

Bestämmelserna på lagnivå borde därtill förtydligas genom bland annat en definition av de centrala begrepp som regelverket byggs på. De allmänna kraven i djurskyddsförordningen kunde till relevanta delar inskrivas i de artspecifika förordningarna varmed den gällande djurskyddsförordningen kunde upphävas i sin helhet. I praktiken skulle det betyda att djurskyddslagstiftningen formades av:

A) EU-lagstiftningen på området.

B) Djurskyddslagen och lagen om transport av djur och lag om försöksdjursverksamhet (med tydliga begreppsdefinitioner och hänvisningar

---

<sup>144</sup> Närmare om övervakningsverksamheten och slutsatserna på basis av den empiriska undersökningen i Wahlberg 4/2010, ss. 385-393.

till de EU-författningar och de delar av författningarna som implementerats genom lagen).

- C) De artspecifika förordningarna utfärdade med stöd av lag (med tydliga hänvisningar till de EU-författningar och de delar av författningarna som implementerats genom förordningen samt till befogenhetsgrunderna i DjurskyddsL eller annan lag).

Med avsikt att förtydliga normhelheten kunde regleringen beträffande produktions- och slaktdjur i djurskyddslagstiftningen även inkluderas av hänvisningar till de livsmedelsbestämmelser som berör de levande djuren. Ett sådant regleringssätt skulle förtydliga regelverket och relationen mellan EU-lagstiftningen och den finska lagstiftningen på området.<sup>145</sup>

Beträffande det materiella innehållet i regelverket anses det behövligt att utvecklingen av djurs rättsliga välbefinnande sammanbinds på ett uttryckligare och effektivare sätt till den konstant föränderliga förståelsen och kunskapsnivån av djurs faktiska välbefinnande. Detta kan inte ske utan att regleringen i högre grad utgår från en tolkning av djurets förmimmelser på basis av utarbetade parametrar (t.ex. nya forskningsresultat) och premisser (t.ex. genom beprövad erfarenhet av djur) som relativt snabbt kan förändras och uppdateras i regleringen.<sup>146</sup> Med stöd av en reglering och tolkning som har sin utgångspunkt i djurets förmimmelser och beteende kan även tillämpningen av bestämmelserna på ett bättre sätt fokuseras på att främja djurets välbefinnande. Betydelsen av att regleringen, tolkningen och tillämpningen omfattas av både en identifiering och bedömning av de i lagstiftningen redan inskrivna och de för övrigt till saken inverkande värdena och en bedömning av de följdverkningar för djuret som verksamheten får (fakta) kan inte nog poängteras i sammanhanget.

---

<sup>145</sup> Till exempel existensen av den kodifierade versionen av Rådets direktiv 2008/120/EG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning framgår inte ur JSMf 14/2002 om djurskyddskrav vid svinhållning och minskar sålunda den enskildas möjligheter att få kännedom om versionen och att ta ställning till implementeringen.

<sup>146</sup> Det internationella EU-finansierade forskningsprojektet *Welfare Quality* har exempelvis utvecklat sådana parametrar. Welfare Quality, 2009, *Assessment protocol for poultry (broilers, laying hens)*, *Assessment protocol for pigs (sows and piglets, growing and finishing pigs)* och *Assessment protocol for cattle*. Protokollen kan beställas via Welfare Quality -projektets hemsida: <http://www.welfarequality.net/everyone/43148/9/0/22>.

Tolkningen och tillämpningen av en målinriktad reglering kräver i högre grad att de tjänstemän som verkställer djurskyddsövervakning specialiseras inom området. Genom en specialisering kan tolkningen av djurets förnimmelser och förståelsen om tolkningens betydelse för djurets välbefinnande enhetliggöras och tjänstemännen erhålla en tillräcklig praktik i behandlingen av djurskyddsärenden. Fysiska och juridiska personers rättsskydd kan även säkerställas på ett bättre sätt genom att vissa specialiserade tjänstemän handhar förvaltningen inom området för djurskydd. Förvaltningsförfarandet skulle därmed bli enhetligare och lättare att ha tillsyn över.

## 2.7. Kort jämförelse av djurskyddslagstiftningen i Finland och Sverige

I och med att både Finland och Sverige är medlemsstater i EU är utgångspunkten för den finska och svenska djurskyddslagstiftningen densamma. Sverige har dock generellt ansetts som en föregångsstat beträffande utvecklingen av djurskyddet och djurskyddsregleringen inom EU.<sup>147</sup> Sveriges regering har även uttryckt en vilja att i framtiden bibehålla möjligheten att anta striktare djurskyddsregler än de som ställs genom EU-lagstiftningen.<sup>148</sup>

I motsats till den finska djurskyddslagen stipuleras i den svenska djurskyddslagens (SDjurskyddsL 1988:534) 1 a § uttryckligen att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-lagstiftningen som faller inom lagens tillämpningsområde och att regeringen skall i den svenska författningssamlingen ge till känna vilka grundförordningar som avses.<sup>149</sup> I den finska djurskyddslagen anges EU-författningen eller författningarna i samband med i kraftträdelsestadgandet. De EU-författningar som implementeras genom bestämmelserna i de finska artspecifika djurskyddsförfattningarna anges på författningens första sida som en skild förteckning.

---

<sup>147</sup> I inledningen till Kommittédirektivet 2009:57 om översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll konstateras att Sverige anses ha en hög djurskyddsnivå och vara ett land som arbetar aktivt med avsikt att förbättra djurskyddet. I RP 36/1995 konstateras att Sveriges djurskyddslag anses allmänt vara den framsyntaste i världen. Djurskyddsorganisationen Djurens rätt (i Sverige) har dock poängterat att uppfattningen om det egna landets goda skydd av djur är en företeelse även i andra länder. Djurens rätt, 2009, *Världens bästa djurskydd. Myten om Sverige granskas*. Rapport av djurskyddsorganisationen Djurens rätt: [http://www.djurensratt.se/portal/page/portal/djurens\\_ratt/material/nedladdningsbart/varldens\\_basta\\_djurskydd.pdf](http://www.djurensratt.se/portal/page/portal/djurens_ratt/material/nedladdningsbart/varldens_basta_djurskydd.pdf), s. 8. En sådan uppfattning kan även allmänt skönjas i den finska debatten om djurskydd.

<sup>148</sup> Hemsidan för Sveriges regeringskansli: Nya regler för djurskydd vid slakt.

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/6380/a/128802>

<sup>149</sup> En sådan förteckning har tillkännagivits av Jordbruksdepartementet (Landsbygdsdepartement sedan 1 januari 2011) genom Tillkännagivande (2007:118) om de EG-bestämmelser som kompletteras av djurskyddslagen (1988:534).

Sverige har i jämförelse med Finland antagit striktare regler gällande de materiella djurskyddsbestämmelserna om det funnits behov därtill. Exempelvis föreskrivs i den svenska djurskyddsförordningens (SDjurskyddsF 1988:539) 25 § 3 mom. att avhorning av nötkreatur skall ske under bedövning (gäller även avhorning av getter).<sup>150</sup> Enligt den finska lagstiftningen får ingreppet göras utan bedövning.<sup>151</sup> Hornanlagen hos en kalv som är yngre än fyra veckor kan förstöras utan bedövning eller smärtlindring genom kall- eller varmbränning under högst 20 sekunder med stöd av Statsrådets förordning om skydd av nötkreatur (SRF 592/2010) 16 §. Om smärtlindring vid och efter ingreppen bestäms varken i den finska eller svenska lagstiftningen.

År 2009 omorganiserades djurskyddsövervakningen i Sverige så att kommunernas ansvar för djurskyddet överflyttades på länsstyrelserna. Länsstyrelserna är med stöd av SDjurskyddsF 59 § den behöriga myndigheten att utöva offentlig kontroll,<sup>152</sup> emedan Jordbruksverket med stöd av SDjurskyddsF 58 § samordnar och stöder länsstyrelsernas djurskyddskontroll samt utfärdar föreskrifter om djurskydd. Därtill bestäms med stöd av SDjurskyddsF 61 § att Livsmedelsverket utövar, genom de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna på slakterierna, djurskyddskontroller i enlighet med Kontrollförordningen. Detta innebär att veterinärerna på de svenska slakterierna varken är självständiga djurskyddsmyndigheter, så som de finska besiktningsveterinärerna direkt med stöd av DjurskyddsL 37 §,<sup>153</sup> eller självständiga livsmedelsmyndigheter. I den svenska djurskyddslagstiftningen har däremot den *officiella veterinären* i enlighet med Kontrollförordningen identifierats och dennes befogenheter inom ramen av Livsmedelsverkets kompetenssfär uttryckts tydligare än i den finska livsmedelslagstiftningen. Den organisatoriska indelningen av kontrollmyndigheterna på djurskyddsområdet sker i Sverige på förordningsnivå, medan djurskyddsmyndigheternas organisatoriska indelning och maktbefogenheter regleras i Finland på lagnivå.

---

<sup>150</sup> Enligt bestämmelsen får ingreppet utföras av veterinär eller av någon annan som veterinären finner lämplig. Enligt Statens jordbruksverks föreskrifter om operativa ingrepp samt skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård (SJVFS 2009:85) 12 § får en husdjurstekniker avhorna kalvar upp till åtta veckors ålder under lokal bedövning.

<sup>151</sup> DjurskyddsF 23 § punkt 7. I Finland får förstöring av hornanlagen hos nötkreatur vidtas av en kompetent person då djuret är under fyra veckor. Avhorning genom kirurgi får vidtas endast av veterinär.

<sup>152</sup> Verkställandet av djurskyddsövervakning kallas för djurskyddskontroll i Sverige.

<sup>153</sup> Med självständig djurskyddsmyndighet med stöd av DjurskyddsL 37 § avses att oberoende av besiktningsveterinärens tjänsteförhållande till Evira kan Evira inte påverka besiktningsveterinärens beslutsfattande i djurskyddsärenden. Eviras tjänstemän får inte heller verkställa inspektion vid slakteriet, men de får närvara vid utredningar och undersökningar med stöd av DjurskyddsL 48 §.



Maktbefogenheterna som tilldelats djurskyddsmyndigheterna att vid behov tillämpas i samband med verkställandet av djurskyddsövervakning är i huvudsak lika till innehållet i de båda ländernas djurskyddslagstiftning. I Sverige är dock länsstyrelsen skyldig att besluta om omhändertagande av djur med stöd av SDjurskyddsL 31 § om någon av de i lagen angivna förutsättningarna uppfylls.<sup>154</sup> till exempel så skall ett djur omhändertas med stöd av SDjurskyddsL 31 §, punkt 2, om beslut med stöd i SDjurskyddsL 26 § om förelägganden, förbud eller rättelse inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse ur djurskyddssynpunkt. Därtill kan beslut om omedelbart omhändertagande fattas av länsstyrelsen eller polismyndigheten med stöd av SDjurskyddsL 32 § om de i lagen uppställda kriterierna uppfylls.<sup>155</sup>

Länsstyrelsen kan även med stöd av SDjurskyddsL 29 § i enlighet med de villkor som stipulerats i bestämmelsens punkt 1-5 meddela en person förbud att ta hand om djur. Exempelvis med stöd av SDjurskyddsL 29 §, punkt 1, skall förbud meddelas om personen inte följer ett beslut som kontrollmyndigheten har meddelat och som är av väsentlig betydelse för djurskyddet. Enligt SDjurskyddsL 29 §, punkt 5, skall förbud meddelas om personen ifråga vid upprepade tillfällen varit föremål för förelägganden, förbud och rättelse i enlighet med SDjurskyddsL 26 §.<sup>156</sup> Sålunda har å ena sidan djurets lidande och å andra sidan mängden försummelser graderats i bestämmelsens ovan nämnda punkter.

I den finska DjurskyddsL har liknande maktbefogenheter inte tilldelats djurskyddsmyndigheterna. Djurhållningsförbud med stöd av DjurskyddsL 55 § kan enbart dömas ut av allmän domstol som förverkandepåföljd i enlighet med den finska strafflagen (39/1889). Den finska djurskyddslagen identifierar inte heller *omhändertagande* av djur, utan i enlighet med DjurskyddsL 47 § kan djur *beslagtas* så som anordningar, redskap och ämnen i enlighet med tvångsmedelslagen (450/1987). Detta tyder på att lagspråket i Sverige har förutom i de materiella bestämmelserna generellt förts närmare ett djurbegrepp som identifierar djur som levande varelser.

---

<sup>154</sup> Av Regeringens proposition 2001/02:93 med ändringar till djurskyddslag, m.m. framgår det entydigt från motiveringen till SDjurskyddsL 31 § att lagstiftaren avsett att uttryckligen ålägga länsstyrelsen en skyldighet att fatta beslut om omhändertagande i särskilda fall, s. 27.

<sup>155</sup> Kriterierna är: 1) om det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp, 2) djurets ägare inte kan anträffas eller är okänd, 3) om det för övrigt bedöms vara nödvändigt ur djurskyddssynpunkt.

<sup>156</sup> Enligt Kommittédirektiv (Kom.Dir. 2009:57) om översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll har kontrollmyndigheten regelmässigt beslutat om omhändertagande eller djurförbud om en person meddelats ett föreläggande eller ett förbud en tredje gång, ss.9-10.

I Sverige inleddes ett reformeringsarbete av djurskyddslagstiftningen vid regeringssammanträdet den 4 juni 2009. Genom kommittédirektivet (Kom.Dir. 2009:57) om översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll beslöts att en särskild utredare<sup>157</sup> skall: A) göra en bred översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, B) lämna förslag till ny djurskyddslag och -förordning samt C) ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas.<sup>158</sup> Utredaren ombads att ägna särskild uppmärksamhet åt vissa problem inom området för djurskydd, exempelvis hur kraven kunde förtydligas om att djur skall skötas på ett sådant sätt och i sådan miljö att djuret har möjlighet att bete sig på ett naturenligt sätt (SDjurskyddsL 4 §). Bland utredningens särområden ingår även klarläggande av bestämmelsernas om omhändertagande och bestämmelsens om djurförbud inbördes relationer och hur bestämmelsernas utformning kunde uttryckas tydligare.<sup>159</sup>

Av Kom.Dir. 2009:57 framgår att man önskar utveckla djurskyddslagstiftningen på ett sådant sätt att innehållet i regelverket blir mera målinriktat och flexibelt.<sup>160</sup> Det var meningen att utredningen skulle redovisas för regeringen senast den 31 januari 2011, men regeringen beslöt vid sitt sammanträde den 31 mars 2010 genom tilläggsdirektivet 2010:37 att förlänga uppdraget till den 31 maj 2011.

I och med att utredningsarbetet i Sverige är oavslutat och reformeringsarbetet i Finland snart skall inledas har det inte ansetts motiverat att utveckla komparationen mellan ländernas djurskyddslagstiftning i det här sammanhanget vidare.

---

<sup>157</sup> Till utredare utsågs Eva Eriksson, landshövding i Värmlands län.

<sup>158</sup> Kom.Dir. 2009:57, s. 1.

<sup>159</sup> Kom.Dir. 2009:57, ss. 6 och 9-10.

<sup>160</sup> I Kom.Dir. 2009:57, ss. 3-4, beskrivs kraven som ställs i bestämmelserna som resurs- och funktionskrav. Med resurskrav menas sådana krav som ställs på hur djurens miljö skall vara utformad för att bestämmelsens mål skall uppfyllas, medan funktionskraven beskriver förutsättningar som skall uppfyllas i djurens miljö. Exempel på resurskrav är SDjurskyddsF 9 § i vilken stadgas att höns för äggproduktion inte får hållas i andra inhysningssystem än sådana som uppfyller hönsens behov av rede, sittpinne och sandbad.

### 3. TILLSYNSMYNDIGHETERNAS TOLKNING AV DJURSKYDDSLAGEN – TELEOLOGISK TOLKNING AV TOLKNINGEN

#### 3.1. JSM:s tolkning av djurskyddslagens bokstav

##### 3.1.1. ”I all offentlig verksamhet skall...”

Rätten är i sig målinriktad, teleologisk, i den bemärkelsen att varje bestämmelse har ett instrumentellt värde.<sup>161</sup> I praktiken är det JSM:s tolkning av djurskyddslagens bestämmelser som formar grunden för den tolkning och tillämpning av bestämmelserna som tar sig uttryck i den av djurskyddsmyndigheterna verkställda övervakningsverksamheten. Den nivå av djurets rättsliga välbefinnande som säkerställs med stöd av lag formas delvis av hur förenlig med djurskyddslagens syfte den tolkning som uttrycks i de artspecifika bestämmelserna är.

Med tolkning avses här JSM:s tolkning av djurskyddslagens bokstav med stöd av DjurskyddsL 34 § och som Evira verkställer med stöd av DjurskyddsL 34 a §. Tolknningen tar sig uttryck genom de närmare bestämmelser som JSM utfärdar eller som utfärdas på JSM:s föredragning och genom de förvaltningsåtgärder som med stöd av lag anknyts till JSM:s och Eviras tillsynsverksamhet. Tolkningarna och åtgärderna analyseras här teleologiskt. Med tillsynsmyndighet avses centralförvaltningsmyndigheterna med stöd av DjurskyddsL 34–34 a § och TranspL 23 § och 24 § (JSM och Evira) och med övervakningsmyndighet de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna som verkställer övervakning med stöd av DjurskyddsL 35–37 § och TranspL 25 § och 27 § 1 mom. (RFV och besiktningsveterinärerna).

I GL 2 § 3 mom. stadgas om den i förvaltningen centrala lagbundenhetsprincipen. All utövning av offentlig makt skall bygga på lag och i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas. Det i GL 80 § 1 mom. stipulerade lagförbehållet gällande utfärdande av förordningar ansluter sig till lagbundenhetsprincipen. *Suksi* har i enlighet med grundlagens bokstav härlett tre olika konsekvenser från lagförbehållet:<sup>162</sup> A) riksdagen kan inte delegera sin lagstiftningsmakt till andra än republikens president, statsrådet och ministerierna, B) myndigheternas behörighet begränsas till det som angetts i lagrummet och C) grunden för maktutövningen gentemot individerna skall formuleras i lag.<sup>163</sup> I det här sammanhanget

---

<sup>161</sup> Aarnio, 1988, s. 239

<sup>162</sup> *Suksi*, 2002, s. 19.

<sup>163</sup> Ett bemyndigande som innebär rätt att meddela föreskrifter skall vara exakt och noggrant avgränsat i enlighet med GL 80 § 1 mom. Närmare om statsrådets och ministeriets förordningsmakt i *Suksi*, 2002, ss. 285-289 och 306-307.

förutsätter lagbundenheten att JSM och Evira så effektivt som möjligt går in för att uppnå djurskyddslagstiftningens syftemål i enlighet med lagens bokstav genom den närmare regleringen och ledningen av djurskyddstillsynen, både i ett materiellt hänseende och i enlighet med de i lag stipulerade befogenheterna.<sup>164</sup> Om tolkningen av lagens bokstav utmynnar i bestämmelser som avskiljer sig tydligt från lagens bokstav eller tillintetgör lagstiftarens avsikt och den betydelse eller de mål som lagstiftaren uttryckt (lagstiftarens viljeyttringar) kan tillsynsmyndighetens tolkning av lagens bokstav inte anses förenlig med den i grundlagen stadgade lagbundenhetsprincipen.

Bestämmelserna i djurskyddslagen innebär inte för det enskilda djuret varken frihet från lidande, smärta eller plåga eller ett säkerställt gott välbefinnande, men djurskyddslagens innehåll skapar goda förutsättningar för ett gott skydd av djur som inkluderar att djurets välbefinnande kan främjas på ett för djuret reellt sätt. Kravnivån för välbefinnandet och graden av skydd varierar i den närmare regleringen gällande nötkreatur, svin, hönor, kalkoner, får och getter mellan olika djurarter och även mellan djur inom samma djurart som är i olika skeden av produktionen.<sup>165</sup> På samma sätt varierar djurs möjligheter att tillfredsställa sina behov eller bete sig på ett arttypiskt sätt i djurhållningsenheten och i olika skeden av produktionen.<sup>166</sup>

Att djurs eller djurarters specifika behov avvägs i sammanjämkningen av olika faktorer i samband med den närmare regleringen kan förbättra men även försämra den reella skyddsnivån. Graden av skydd är beroende av om slutresultatet främjar djurets välbefinnande i enlighet med det i lag uttryckta syftet eller om andra faktorer ges ett sådant mervärde i avvägningen så att djuret *de facto* inte kan ha en godtagbar nivå av välbefinnande eller lider på grund av ett urholkat skydd i lägre normer. Hur teleologisk tillsynsmyndighetens tolkning av djurskyddslagens materiella bestämmelser är utgör sålunda en central omständighet i sammanhanget. Avvägningarna och de bakomliggande motiven för tolkningen förblir dock i huvudsak dolda i och med att den närmare regleringen sker på lägre nivå än lag.

---

<sup>164</sup> Lagbundenheten inom förvaltningen skall gälla allmänt både materiellt och organisatoriskt. Närmare om lagbundenhetens tillämpningsområde i Mäenpää, 2007, ss. 61-64 och Suksi, 2002.

<sup>165</sup> Närmare i Wahlberg 4/2008, ss. 387-407.

<sup>166</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 387-407.

Granskningen av djurskyddslagstiftningen påvisar att den dels innehåller språkliga ottydligheter,<sup>167</sup> dels tecken på att andra faktorer än skyddet av djur och främjandet av djurs välbefinnande getts högre värde i tolkningen och avvägningarna på ett sådant sätt att djur åsamkas lidanden som inte kan anses vara förenliga med lagstiftningens syftemål eller vara moraliskt godtagbara. Detta innebär att JSM:s tolkning av djurskyddslagens bokstav etablerad i lägre normer till vissa delar minskar det skydd och det goda som med stöd av lag skall tryggas djuret som skyddsobjekt.

Sammanfattningen av den närmare regleringen som det hänvisades till ovan omfattas av följande två regleringshelheter: 1) utrymmeskrav och uppbinding av djur och 2) åsamkande av onödigt lidande och onödig smärta eller plåga gentemot tillåtna åtgärder på djur. Båda sammanfattningsdelarna diskuteras genom exempel. Beträffande en mera detaljerad argumentering och andra tolkningsområden hänvisas läsaren i sammanhanget till innehållet i artikel II i avhandlingen.<sup>168</sup>

3.1.2. Den närmare regleringen gällande åsamkande av onödigt lidande och onödig smärta eller plåga gentemot tillåtna åtgärder på djur

I Djurskyddsl 3 § 1 mom., Djurskyddsl 4 § 1 mom., Djurskyddsl 6 § 1 mom., Djurskyddsl 8 § 2 mom., och Djurskyddsl 33 § 1 mom. förbjuds explicit att djur åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga i samband med djurhållning, behandling av djur, vid avel och genteknik samt vid slakt. Därtill stadgas i Djurskyddsl 32 § 1 mom. att avlivning av djur skall ske så smärtfritt som möjligt och i Djurskyddsl 12 § 1 mom. förbjuds tillverkning, importering, försäljning, överlåtning eller användning av för vård, hantering, infångande, transport, bedövning eller avlivning avsedda redskap eller anordningar eller ämnen som åsamkar djur onödig smärta eller plåga.<sup>169</sup>

I djurskyddsförordningen regleras på föredragning av JSM närmare vad som anses utgöra åsamkande av onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga åt djur. Till exempel förbjuds i

---

<sup>167</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 387-394.

<sup>168</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 408-411.

<sup>169</sup> Motsvarande bestämmelser i TranspL är 5 § 1 mom. om allmänna villkor för transport av djur, TranspL 6 § 2 mom. om avlivning eller slakt av sjuka eller skadade djur, TranspL 11 § om transport av djur i personbilers bagageutrymmen, TranspL 13 § 2 mom. om behandling och hantering av djuren, TranspL 42 § om avvikelser från vissa krav gällande transport av djur. I lag om försöksdjursverksamhet ingår flera bestämmelser som sammanbinds med onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga, men uttryckssättet är ett annat. I enlighet med lagens syfte (1 §) skall försöksdjur tillfogas så lite smärta, lidande, ångest eller bestående men som möjligt. Beträffande regleringen gällande försöksdjur hänvisas läsaren till Oja, 2010.

DjurskyddsF 12 § 3 mom. att djur släpas så att de dras i hornen, benen, svansen, pälsen eller i huvudet eller så att de på annat sätt åsamkas onödigt lidande. De åtgärder som allmänt tolkats som åsamkande av onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga och de åtgärder som inte tolkats åsamka djur onödigt lidande (inkl. onödig smärta och plåga) ingår i DjurskyddsF 14 § om förbjudna åtgärder på djur respektive DjurskyddsF 23 § gällande tillåtna åtgärder på djur.

I de sju första punkterna i DjurskyddsF 14 § stipuleras explicit om förbjudna åtgärder på djur,<sup>170</sup> medan punkt åtta tilldelar tillsyns- och övervakningsmyndigheternas prövningsrätt att i bestämmelsen inkludera annan sådan verksamhet och andra sådana åtgärder som riktar sig mot djuret och som kan anses åsamka djuret onödigt lidande.<sup>171</sup> Bestämmelsens innehåll innebär inte att all annan verksamhet som inte är jämförbar med de i bestämmelsen inkluderade punkterna skulle vara tillåten, utan punkterna i bestämmelsen uttrycker närmast en utveckling av människans förståelse av djurets förmåga att uppleva negativa förnimmelser över tid och där ett förbjudande ansetts nödvändigt eller behövligt.<sup>172</sup> De sju första punkterna i bestämmelsen skall inte heller tillskrivas ett större tolkningsvärde än så. Däremot skall den åttonde punkten ses som en möjlighet för en effektiv prövning i enskilda fall i enlighet med djurskyddslagens syfte.

I DjurskyddsL 7 § 1-2 mom. stadgas att operationer och andra därmed jämförbara åtgärder som åsamkar djuret smärta får utföras endast om det behövs på grund av djurets sjukdom eller annan därmed jämförbar orsak. Åtgärden får utföras av någon annan än en veterinär

---

<sup>170</sup> De förbjudna åtgärderna är: punkt 1) att levande djur används som mål vid övningskjutning eller skyttetävling, punkt 2) att taggsporrar, tagghalsband eller taggbetsel används, punkt 3) att levande fisk fjällas eller rensas samt att levande djur plockas eller flås, punkt 4) att levande fåglar eller däggdjur eller andra ryggradsdjur ges som föda till ett djur i vård, om detta inte är nödvändigt för att ett djur som är i vård senare skall kunna sättas ut i naturen eller i övrigt är absolut nödvändigt för djuret, punkt 5) att mer än skälig människokraft används vid utdragning av foster ur födande djur, punkt 6) att djur forslas upphängda vid någon kroppsdel, punkt 6 a) att svansen på ett djur kuperas så att huden och dess underliggande vävnader skadas (punkt 6 a) skrevs in i djurskyddsförordningen år 2002 genom statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen 910/2002), punkt 7) att renar eller andra husdjur eller sådana djur som uppfötts i farm i produktionssyfte dödas med skjutvapen vid jakt, dock inte då renar skjuts av renkarlar eller då andra husdjur eller sådana djur som uppfötts i farm i produktionssyfte skjuts av ett godtagbart skäl som kräver att avlivningen sker omedelbart.

<sup>171</sup> DjurskyddsF 14 § punkt 8 har även framgångsrikt tillämpats av länsveterinärerna och besiktningsveterinärerna i samband med övervakning av transport av kalkontuppar. Med framgångsrikt avses här att djurskyddsbesluten vunnit laga kraft. I och med att besluten inte blivit verkställda kan tillämpningen dock inte ur djurens synvinkel anses vara särdeles framgångsrikt. Djurskyddsbeslut ISLH 2005-03724/ma-35 gällande transport och förvaring av kalkoner givet av länsveterinären i Östra Finlands länsstyrelse i St:Michel den 6.2.2006 och djurskyddsbeslut 291206/2006 gällande transport och förvaring av kalkoner givet av besiktningsveterinär 29.12.2006. Närmare om tillämpningen i kapitel 4 i avhandlingen.

<sup>172</sup> I JSM:s promemoria med förslag om ändring till djurskyddsförordningens 14 §, 17 §, 23 § och 50 §, daterat 7.11.2002 konstateras att förordningens 14 § innehåller en förteckning med exempel av åtgärder som åsamkar djur onödigt lidande.

endast om den smärta som åtgärden vållar är lindrig och kortvarig eller om åtgärden inte tål uppskov. I bestämmelsens 3 mom. stadgas att genom förordning kan avvikas från stadgandena i 1 och 2 mom. och att genom förordning kan stadgas att JSM får bevilja undantag från stadgandena i 1 och 2 mom.

JSM:s tolkning av Djurskyddsl 7 § legaliserar bland annat att högst sju dagar gamla grisar kastreras utan smärtlindring eller bedövning av en kompetent person med stöd av Djurskyddsf 23 §, punkt 5, även om åtgärden inte kan anses vålla lindrig eller kortvarig smärta för djuret.<sup>173</sup> Med kompetent person menas en person som har tillräckliga kunskaper i den teknik som används och tillräcklig skicklighet i att vidta åtgärderna.<sup>174</sup> Vem som skall lära och/eller bedöma personens kunskapsnivå eller skicklighet regleras inte i djurskyddslagstiftningen. I praktiken är det djurskötaren (vanligtvis djurägaren eller innehavaren) som rutinmässigt utför åtgärden i djurhållningsenheten.

Orsaken till kastreringen är att man vill undvika lukten av galt i köttet som kan framkomma vid uppvärmning. Galtlukten kommer av könshormonet androstenon (5a-androst-16-ene-3-on) och av slutprodukten skatoli (3-metyl-indol) som produceras av mikrobverksamheten i svinets änd- och tjocktarm.<sup>175</sup> Bara vissa människor kan känna galtlukten eller uppleva den som obehaglig.<sup>176</sup> Likväl kastreras grisarna rutinmässigt och utan bedövning eller smärtlindring. Svinen slaktas vid sex månaders ålder då de når slaktvikten, som är ungefär i samma ålder som de blir könsmogna. Åsamkandet av smärta och lidande som djuret utsätts för genom kastreringen kunde sålunda undvikas till exempel genom att svinen slaktades innan könsmognaden inträder.

JSM har framhåvt att djurrättsorganisationer efterlyser alternativa åtgärder för att ersätta kastrering av djuren, men att producenterna, slakterierna och handeln är oroade över att de nya metoderna kan komma att medföra extra kostnader.<sup>177</sup> JSM har även poängterat att det

---

<sup>173</sup> Åtgärden är jämförbar med djurförsök som under människans historia gjorts på djur utan smärtlindring och så att djuret varit vid medvetande. Närmare om djurförsöken i Oja, 2010, ss. 47-50. Se även det tidigare anförda om avhorning av nötkreatur utan bedövning eller smärtlindring i kapitel 2.6 i den föreliggande avhandlingen.

<sup>174</sup> Med kompetent person menas en person som har tillräckliga kunskaper i den teknik som används och tillräcklig skicklighet i att vidta åtgärden. Djurskyddsf 23 § 2 mom.

<sup>175</sup> JSM:s promemoria nr. 89752 om kastrering av grisar daterat 5.11.2010. Undersökningar har visat att endast vart tionde (10) svin i slaktlinjen har utvecklat skatoli. Delegationen för produktionsdjurs välbefinnande mötesprotokollet daterat 10.9.2010, punkt 6.

<sup>176</sup> JSM:s promemoria nr. 89752 om kastrering av grisar daterat 5.11.2010.

<sup>177</sup> JSM:s promemoria nr. 89752 om kastrering av grisar daterat 5.11.2010.

enligt konsumentundersökningar inte är klart att konsumenterna skulle vara villiga att acceptera risken att köttet kan lukta galt vid uppvärmning eller att de vore färdiga att betala det högre priset för grisköttet som de nya metoderna skulle medföra.<sup>178</sup> Med nya metoder menas till exempel immunkastrering eller givande av anestesi och smärtlindring åt grisarna i samband med kastrering. Immunkastrering innebär att ett ämne (vaccin) som leder till att testiklarna förtvinar injiceras i två omgångar i grisen.

Problematiken kring kastreringen är ett problem inom hela EU – utom för grisarna i Storbritannien och Irland. I dessa länder utsätts grisarna inte för kastrering, utan slaktas i en tidigare ålder. I Sverige kan en veterinär från och med 1.4.2011 skriva ut lokalbedövningsmedel till djurhållare med avsikt att minska antalet kastreringar utan bedövning.<sup>179</sup> I Danmark lämnar man hellre grisarna icke-kastrerade än utvecklar en immunkastrering av djuren. Finlands linje har i huvudsak varit positiv för utvecklingen av en immunkastrering.<sup>180</sup> Utanför EU får till exempel i Norge endast en veterinär utföra kastreringen (under anestesi), medan Australien immunkastrerar galtarna.

I ingressen till Rådets direktiv 2008/120/EG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning, punkt 11, konstateras att kastrering ofta medför långvarig smärta som förvärras om vävnader har slitits sönder och att det därför bör fastställas regler som garanterar bättre praxis. I bilaga I, kapitel 1, punkt 8, förbjuds kastrering på ett sådant sätt att vävnader slits sönder och därtill stipuleras att om kastrering görs efter den sjunde levnadsdagen får ingreppen endast göras av en veterinär under bedövning och med långtidsverkande smärtlindring.

Med beaktande av A) kongruensen mellan könsmogningen och slaktåldern, som innebär att bara en del av djuren är könsmogna vid tidpunkten för slakt och att övriga har varit könsmogna endast en kort tid (en svagare [eventuell] lukt vid uppvärmning) och B) att bara

---

I förhållande till djurets lidande då kastreringen utförs utan bedövning eller smärtlindring kan motiveringarna inte anses vara hållbara.

<sup>178</sup> JSM:s promemoria nr. 89752 om kastrering av grisar daterat 5.11.2010. I förhållande till djurets lidande då kastreringen utförs utan bedövning eller smärtlindring kan motiveringarna dock inte anses vara hållbara.

<sup>179</sup> Statens jordbruksverks föreskrifter om veterinärs rätt att föreskriva och tillhandahålla läkemedel i anslutning till djursjukvård och djurhälsovård 2002:57. Beslut om föreskriftsändringen har gjorts på basis av redovisningen gällande Jordbruksverkets uppdrag att medverka till att utveckla teknik och system inom svinproduktionen i syfte att göra kastrering av smågrisar utan föregående bedövning överflödigt. Redovisningen är daterad 23.20.2009 Dnr 31-9443/09.

<sup>180</sup> JSM:s promemoria nr. 89752 om kastrering av grisar daterat 5.11.2010.



en del av människorna kan känna galtlukten i samband med uppvärmningen av köttet, är tolkningen av DjurskyddsL 7 § och innehållet i DjurskyddsL 23 §, punkt 5, samt JSM:s motiveringar i det här hänseendet svaga. Det kan också anses vara osakligt och omoraliskt att inte ålägga den som utför kastringen att använda anestesi och smärtlindring eller att förbjuda åtgärden med en kostnadsmotivering. Att motivera tillståndet med att konstatera att konsumenten är ovillig att betala ett högre pris för grisköttet är även det ett svagt argument i sammanhanget.

Det bör påpekas att i motsats till lagskipning som berör och bedömer händelser i det förflutna, är regleringens målsättningar (i det här sammanhanget JSM:s tolkning av lag) generellt sett i framtiden.<sup>181</sup> Innehållet i de närmare bestämmelserna har sålunda starka preventiva drag. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att med stöd av lag utstaka den framtid och de ramar inom vilken verksamheten på området skall bedrivas. I förhållande till djurets lidande i samband med kastring kan således de argument som JSM presenterat inte anses vara hållbara i dagens civiliserade samhälle.<sup>182</sup> De kan inte heller utgöra hinder för en strängare reglering. Det föreligger med andra ord inte rättsliga hinder för att lidandet som åsamkas grisarna kan undvikas genom regler om kastreringsförbud eller om sådana villkor som bör uppfyllas så att behandlingen av djuren blir etiskt mera hållbar. Det kan tvärtom anses att DjurskyddsL 7 § förutsätter en sådan reglering.

### 3.1.3. Den närmare regleringen gällande utrymmeskrav och uppbinding av djur

Så som tidigare konstaterats stadgas i DjurskyddsL 6 § 1 mom. att det är förbjudet att binda eller tjudra djur på ett sätt som åsamkar dem onödigt lidande och att djur skall ges möjlighet att röra sig. Därtill stadgas i DjurskyddsF 1 § 3 mom. att djuret i förvaringsutrymmet, förutom att kunna stå och vila i naturlig ställning, skall kunna röra sig. I DjurskyddsF 15 § stadgas att anordningar och redskap som används för uppbinding av djur skall anpassas och regleras så att djuret får behövlig och trygg rörelsefrihet. Av RP 36/1995 framgår att begreppet *att röra sig* sammanbundits med djurets *behov av motion*. Det konstateras att syftet med bestämmelsen är att så vida möjligt ge djuren större möjligheter än tidigare att röra på

<sup>181</sup> Heuru poängtar förvaltningens målinriktade funktion. Heuru, 2003, s. 71.

<sup>182</sup> Därtill kan åtminstone tolkningen som tar sig i uttryck i DjurskyddsF 23 § punkt 7 om förstöring av hornanlaget och i punkt 10 om kapning av tår fram till första leden hos avelstuppar av en kompetent person även ifrågasättas i ett civiliserat samhälle. Det kan även ifrågasättas med vilken rätt människan överhuvudtaget stympar djur. Det är endast explicit förbjudet att kupera svansen på ett djur så att huden och dess underliggande vävnader skadas (DjurskyddsF 14 § punkt 6 a).

sig, samtidigt som det framhålls att man vid livsmedelsproduktionen är tvungen att hålla djuren i relativt begränsade utrymmen.<sup>183</sup>

Utifrån ordalydelsen i DjurskyddsL 6 § och det som uttryckts om bestämmelsens innehåll i RP 36/1995 kan lagstiftarens avsikt tolkas innebära att den närmare regleringen borde utvecklas i högre grad mot att djur inte hålls bundna eller tjuvdrade annat än tillfälligt eller att djur som hålls fastbundna eller tjuvdrade dagligen skall erbjudas tillfälle att röra på sig. En granskning av JSM:s tolkning av bestämmelserna i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen som tar sig uttryck i de artspecifika utrymmesbestämmelserna påvisar dock att JSM:s tolkning är vidare än så. Med hänsyn till den kunskap och de allmänna uppfattningarna om djurens fysiologiska och beteendemässiga behov som idag är gällande kan, förutom tolkningens lagenlighet, även dess ändamålsenlighet ifrågasättas. Detta gäller särskilt regler om hållande av hönor i bur, suggor i grisningshäck och nötkreatur uppbundna i bås.<sup>184</sup>

Bristerna i hönans möjligheter att bete sig på ett arttypiskt sätt i förhållande till de ställda utrymmeskraven har i viss mån rättsligt erkänts genom förbudet att använda icke-inredda burar från och med år 2012. I praktiken förbättras dock hönornas förhållanden ytterst lite.<sup>185</sup> De utrymmeskrav som ställs för burhållningssystem och därmed hönornas möjligheter att röra på sig är fortfarande minimala.<sup>186</sup> Bortsett från att fåglarna i golvhönserier och broilerhallar hålls i för stora flockar är situationen till dessa delar bättre. I dem framkommer välbefinnandeproblematiken genom en högre sjukdomsfrekvens och dödlighet bland fåglarna, jämfört med fåglar i sådana förvaringsutrymmen där de hålls i mindre flockar.<sup>187</sup> I alla nuvarande hönshållningssystem förekommer beteendestörningar såsom kannibalism och fjäderpickning som ger anledning att förmoda att tolkningen av DjurskyddsL 3 § 1 mom. i vilken det stadgas om de allmänna principerna för djurhållning och av DjurskyddsL 6 § om

---

<sup>183</sup> RP 36/1995 detaljmotiveringen till DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur, sid. 21. Ur ordalydelsen i texten kan dras slutsatsen att det inte varit meningen att ställa krav om *rörelsefrihet* för djur genom DjurskyddsL 6 §, men dock att säkerställa att djuren har större möjligheter än tidigare att röra på sig. Vad som egentligen avses med ”relativt begränsade utrymmen” framgår inte av förarbetet.

<sup>184</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 394-404.

<sup>185</sup> Wahlberg 4/2008, s. 397.

<sup>186</sup> Enligt Statsrådets förordning om skydd av höns (SRf 673/2010) 11 § skall varje höna ha minst 750 cm<sup>2</sup> burarea i en inredd bur, varav 600 cm<sup>2</sup> skall vara tillgängligt. I golvhönserier får det finnas högst nio hönor per kvadratmeter tillgänglig area enligt förordningens 12 §.

<sup>187</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 397-398.

behandling av djur samt av DjurskyddsF 1 § 3 mom. om de allmänna kraven på förvaringsutrymmen, är för snäv.<sup>188</sup>

Beträffande hållandet av svin beräknas minimimåtten i fråga om golvytorna för avvanda grisar, slaktsvin och gödsvin som hålls i gemensambox enligt svinets vikt. Som exempel skall ett svin som väger över 110 kg ha en golvyta på minst 1,00 m<sup>2</sup> till sitt förfogande.<sup>189</sup> Om djuren hålls i grupp med mindre än sex individer skall den fria golvarean ökas med 10 % och då djuren hålls i grupper om 40 eller fler individer kan den fria golvarean minskas med 10 %.<sup>190</sup> En galt som hålls i en individuell box måste kunna vända sig i den. I förvaringsutrymmet skall svinen ha separata ligg-, foder- och gödselplatser.<sup>191</sup>

Därtill stadgas i DjurskyddsF 17 § 2-3 mom. att suggor och gyltor (benämns här gemensamt för svin) får hållas av godtagbara skäl och tillfälligt avskilda från gruppen under tiden en vecka före beräknad tidpunkt för grisning tills fyra veckor passerat efter följande betäckning eller inseminering som leder till dräktighet.<sup>192</sup> I praktiken betyder detta att svinet hålls i en individuell box/grisningshäck som hindrar den från att svänga sig eller att ta mer än ett eller två steg fram eller bak och i vilken svinet i huvudsak endast kan lägga sig ner eller ställa sig upp.<sup>193</sup>

Svin är dräktiga tre månader, tre veckor och tre dagar och grisarna får avvänjas tidigast då de är 28 dagar gamla.<sup>194</sup> En ny inseminering eller betäckning sker ca 4–5 dygn efter avvänjningen och om den inte leder till betäckning kan följande inseminering ske om 21

---

<sup>188</sup> Wahlberg 4/2008, s. 397, särskilt fotnot 126 och 127.

<sup>189</sup> JSMf 14/2002, bilaga 1, punkt 1.5.1 gällande gemensambox för avvanda grisar, slaktsvin och gödsvin. Närmare i Wahlberg 4/2008, s. 401.

<sup>190</sup> JSMf 14/2002, bilaga 1, punkt 1.7.2 gällande gemensambox för suggor och gyltor.

<sup>191</sup> Enligt JSMf 14/2002, bilaga 1, punkt 1.1.5 gällande allmänna krav för förvaringsutrymme för svin. JSM tolkade först Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning så att även utrymmet under foderplatserna räknades till den fria golvytan men ändrade senare sin ståndpunkt i saken.

<sup>192</sup> Ordalydelsen i bestämmelsen ändrades genom Statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen 910/2002. I den tidigare texten bestämdes att en sugga (som enligt definitionen i JSMf 14/2002, 2 §, är ett svin av honkön från smågrisarnas avvänjning till slutskedet av nästa dräktighet) fick "...hållas i en bur som hindrar den från att svänga sig...". I ändringen av bestämmelsen nämns inte burar överhuvudtaget utan innehållet har formulerats att gälla avskiljandet från gruppen; "En sugga eller gylta får dock hållas avskilt från gruppen...".

<sup>193</sup> I moderna grisningsboxar kan häcken öppnas så att svinet kan vända sig fastän utrymmet är minimalt. Ju större svinet är desto mindre tillåter givetvis utrymmet rörelse.

<sup>194</sup> I vissa fall får avvänjningen ske redan då grisarna är 21 dagar gamla. Se närmare JSMf 14/2002, bilaga 2, punkt 2.4 gällande avvänjning av grisar.

dagar. Detta betyder i praktiken att suggan kan tillbringa sammanlagt 82 dagar<sup>195</sup> i en grisningsbox eller -häck. Under denna tid har det förflutit ca 21 dagar av en ny 114 dagars dräktighetstid.<sup>196</sup> Med beaktande av att suggan kan sättas tillbaka i boxen eller häcken en vecka innan grisningen, kvarstår 86 dagar utanför boxen/häcken i den grupp av svin som suggan sammanförs med. Svin kan i medeltal betäckas och/eller grisa två–tre gånger i året, vilket betyder att de kan hållas i en individuell box eller häck två–tre gånger om året i dryga två månaders perioder. Mellan varven sammanförs suggan med andra svin och skall strida om sin plats i hierarkin med en (ben-) kondition som kan vara svag på grund av att djuret hållits en längre tid så gott som immobilt.<sup>197</sup>

Enligt SRf om skydd av nötkreatur (592/2010) kan nötkreatur hållas i lösdriftsstallar, stallar med bås för bundna djur, gemensamma boxar eller i fällor och på beten. Rekommendationerna om de specifika utrymmeskraven för ungboskap och fullvuxna nötkreatur som ingick i den tidigare gällande JSMb om djurskyddskrav vid nötkreaturshållning (14/1997) har inte inskrivits i den gällande förordningen om skydd av nötkreatur. I förordningens 7 § regleras utrymmeskraven för kalvar enligt djurets vikt. I förordningens 8 § om nötkreatur som hålls bundna regleras utrymmeskraven som funktionskrav, med andra ord, att båsen skall vara tillräckligt långa och breda så att djuret kan stå och lägga sig ned på ett jämnt underlag. Därtill föreskrivs i förordningens 12 § att djuren skall kunna ligga ned, stå upp, äta, dricka och sköta sin kropp.

Mjölkkor samt kvigor som föds upp huvudsakligen för mjölkproduktion skall under minst 60 dagar släppas på bete eller beredas någon annan ändamålsenlig plats för rastning under en period som börjar 1 maj och slutar 30 september i enlighet med förordningen om skydd av nötkreatur 17 § 1 mom. Regionförvaltningsverket kan enligt de villkor som ställts i förordningen om skydd av nötkreatur 17 § 2 mom. bevilja befrielse från betes- eller rastningskravet. Sålunda står eller ligger (och föder) nötkreaturen i djurhållningsenheterna med bås i praktiken fastbundna i båsen under största delen av året (eller under hela året) så att

---

<sup>195</sup> 7 dagar (= en vecka före grisningstidpunkten) + 28 dagar (= med grisarna) + 5 dagar (= tiden innan inseminering eller betäckning) + 21 dagar + 21 dagar (21 dagar + 21 dagar om den första insemineringen inte lyckas) = 82 dagar. Insemineringen kan givetvis lyckas även med en gång som i sådana fall förkortar tiden i boxen/häcken med cirka 21 dagar.

<sup>196</sup> 90 dagar + 21 dagar + 3 dagar = 114 dagar = havandeskapstiden för en sugga.

<sup>197</sup> Även aveln påverkar benkonditionen. Till exempel i Sverige har det konstaterats ledbesvär hos sådana svin som framadlats att ha stor (tung) muskelmassa då de fått röra på sig/motionera. Helsingin Sanomat den 4.3.2011 *Matkalla lautaselle* (B 5). Inom broilerproduktionen har det sedan länge varit känt att avel av muskelmassa och snabb tillväxt leder till benbrott.

de i huvudsak endast kan röra sig ett eller två steg framåt eller bakåt och lägga sig ned eller ställa sig upp.

Av propositionen till djurskyddslag framgår inte om lagstiftarens avsikt har varit att tillåta endast tillfällig tjudring av djur så att djuret trots tjudringen dagligen kan röra sig (motionera) eller om avsikten varit att godkänna sådan tjudring av djur som innebär att djuret kan röra sig minimalt utan valmöjlighet mellan vila och motion. Kravet om att djuret skall kunna röra sig med stöd av DjurskyddsL 6 § har dock anknutits till djurets behov av motion som ger anledning att anta att lagstiftarens avsikt har varit att säkerställa en större rörelsemöjlighet för djur än vad JSM:s tolkning beträffande hållande av nötkreatur tjudrade i bås i praktiken innebär.

Genom GL 2 § 3 mom. om lagbundenhetsprincipen och GL 107 §, i vilken myndigheten förbjuds att tillämpa författningar på lägre nivå än lag som strider mot lagens bokstav, har man velat säkerställa att bestämmelser i lag antagna av Finlands riksdag följs. Således kunde det åtminstone teoretiskt förmodas att de lokala djurskyddsmyndigheterna kunde lämna de närmare bestämmelserna om tjudring av djur obeaktade i sitt beslutsfattande eller uppställa krav om att djuren bör få röra på sig/motionera. Med beaktande av principen om jämlik behandling i förvaltningsverksamheten och att de lokala djurskyddsmyndigheterna i regel verkställer inspektion utan kollegialt stöd är det dock i praktiken oskäligt att förutsätta att en enskild tjänsteman skulle ålägga djurägaren att dagligen låta tjudrade djur i bås få röra på sig. Inom ramen av JSM:s kompetenssfär och djurskyddslagens materiella innehåll kunde JSM föreskriva en tolkningslinje som möjliggör sådan rörelsefrihet eller motion för djuren.

Att hållandet av nötkreatur i bås har varit och är ett vedertaget och lagligt djurhållningssätt i Finland betyder inte att det bör förbli så. En av tillsynsmyndigheternas mest centrala uppgifter inom området av djurskydd är att genom utvecklingen av den närmare regleringen som ges med stöd av lag främja djurens välbefinnande och höja den nivå av välbefinnande som rättsligt tillmäts djur.

### 3.1.4. Sammanfattande synpunkter om JSM:s tolkning som uttryckts i den närmare regleringen

Människans förmåga att lösa problem och utveckla nya metoder är så gott som gränslöst. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att för sin del på bästa möjliga sätt dels genom lagtolkning skydda djur från onödigt lidande i enlighet med ny kunskap och förståelse av djur, dels skapa gränser för människans problemlösningsförmåga så att nya innovationer på området inte åsamkar djur ytterligare lidande (skydda djur på ett preventivt sätt).

I Djurskyddsf 23 § ingår sammanlagt tio punkter som alla vållar djur mer eller mindre smärta, men som genom JSM:s tolkning rättsligt bedömt är tillåtna åtgärder på djur.<sup>198</sup> Genom en djurskyddslagsenlig tolkning och med hjälp av den kunskap och förståelse av djur som är aktuella i tiden borde ändringar i innehållet i Djurskyddsf 23 § i sin helhet inte vara omöjliga även om en strängare tolkning till djurens förmån skulle innebära ekonomiska insatser eller framkalla behov av andra problemlösningar. En strängare tolkningslinje bör tvärtom anses vara nödvändig. Problematiken kring till exempel den rutinmässiga kastreringen av grisar placerar sig substantiellt i huvudsak utanför rättsvetenskapens område, men en strängare tolkning av djurskyddslagens bokstav som skulle skydda grisarna på ett bättre sätt bör ändå anses vara nödvändigt i ett civiliserat samhälle.

<sup>198</sup> De tillåtna åtgärderna är: 1) perforation, klippning och tatuering av öronen hos svin, nötkreatur, får, renar, getter och andra animalieproduktionsdjur samt fästande av öronmärke och inoperering av mikrochips på djuren och märkning av ovan nämnda djur på något annat sätt när åtgärden vidtas av en kompetent person och åsamkar kortvarig och lindrig smärta, 2) tatuering av hästar när åtgärden vidtas av en veterinär eller under tillsyn av en sådan, inoperering av mikrochips på hästar när åtgärden vidtas av en kompetent person samt frysmärkning av hästar när åtgärden vidtas av en kompetent person, 3) tatuering av katter när åtgärden vidtas av en veterinär, tatuering av hundar när åtgärden vidtas av en kompetent person samt inoperering av mikrochips på katter och hundar när åtgärden vidtas av en kompetent person, 4) märkning av andra djur än de som avses i 1-3 punkten när åtgärden vidtas av en kompetent person och åsamkar kortvarig och lindrig smärta, 5) kastrering av grisar som är högst sju dagar gamla genom en öppen kirurgisk metod, utan att vävnader slits sönder, när åtgärden vidtas av en kompetent person, kastrering av får som är yngre än sex veckor gamla med Burdizzotång när åtgärden vidtas av en kompetent person, kastrering av renar med Burdizzotång när åtgärden vidtas av en kompetent person samt kastrering av getter, hästar, nötkreatur, över sju dagar gamla grisar och över sex veckor gamla får när åtgärden vidtas av en veterinär och ingreppet sker under behövlig bedövning och med smärtlindring, 6) kastrering eller sterilisering av katter, hundar och andra sällskaps- eller hobbydjur när åtgärden vidtas av en veterinär och ingreppet sker under behövlig bedövning och med smärtlindring, 7) avhorning av nötkreatur, får och getter genom kirurgi när åtgärden vidtas av en veterinär samt förstöring av hornanlaget hos nötkreatur som är yngre än fyra veckor när åtgärden vidtas av en kompetent person, 8) om skador på suggornas spenar förekommer i förvaringsutrymmet, klippning eller slipning av vassa hörntandspetsar hos grisar som är högst sju dagar gamla med hjälp av en ändamålsenlig tång eller slipapparat när åtgärden vidtas av en kompetent person på ett sätt som lämnar en oskadad och jämn tandyta; klippning eller slipning av hörntänder får inte ske rutinmässigt; innan ingreppet utförs skall man försöka hindra uppkomsten av spenskadorna genom förbättrad skötsel och genom att se över djurhållningsmetoderna i fråga om grisarna, 8 a) reducering av betarna på galtrar när åtgärden vidtas av en kompetent person, om det behövs för att förhindra skador på andra djur eller av säkerhetsskäl, 9) insättning av nosring hos nötkreatur när åtgärden vidtas av en veterinär, 10) kapning av bakåttår eller inåttår pekande tår fram till första leden hos avelstuppar under de 72 första levnadstimmarna när åtgärden vidtas av en kompetent person.

I Finland har JSM:s arbete som högsta djurskyddsmyndighet i huvudsak fokuserats på att implementera EU-lagstiftningen i den finska rättsordningen och att *reagera* på från EU:s och samhällets håll påpekade brister i skyddet av djur.<sup>199</sup> En tillsynsverksamhet som baserats på ett reaktivt djurskydd kan leda till att tillsynsmyndigheterna förbrukar förtroendet för sin verksamhet hos den enskilde som i sin tur kan leda till en ökad samhällsolydnad då en högre skyddsnivå eftersträvas. Sådana tendenser har även kunnat skönjas i samhället under de senaste åren.<sup>200</sup> På grund av att produktionsdjurhållningen och slakteriverksamheten är sluten verksamhet i vilken enskilda inte har insyn, utan den enskilda konsumenten i huvudsak måste förlita sig på att myndigheterna säkerställer djurs välbefinnande i enlighet med djurskyddslagens bokstav, borde tillsynsmyndigheternas verksamhet i högre grad kännetecknas av att myndigheterna aktivt *agerar* för ett bättre djurskydd i preventivt syfte i stället för en reaktiv verksamhet.

Inom ramen av Finlands behörighet som medlemsstat inom EU och den gemensamma marknaden föreligger det inte rättsligt bedömt hinder för en strängare reglering. Införandet av explicita förbud eller ålägganden ses i sammanhanget som tekniska åtgärder genom vilken lagstiftningen uppdateras för att motsvara allmänna moraluppfattningar om bland annat behandling av djur.<sup>201</sup> I och med att hållandet av hönor i bur, nötkreatur tjudrade i bås och svin i grisningsbox eller häck är etablerade djurhållningssätt i Finland (och delvis inom EU), skulle givetvis förbud att hålla djur på ett ovan nämnt sätt eller strängare reglering av de villkor som bör uppfyllas i djurhållningen förutsätta tillräckliga övergångstider så att aktörerna på området skulle ha tillräckliga möjligheter att anpassa sin verksamhet till de uppställda kraven.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> JSM har officiellt tagit ställning till framkomna välfärdsproblem inom produktionsdjurhållningen i ett preventivt eller förbättrande syfte i huvudsak först då djurens förhållanden förts fram till allmänhetens kännedom genom media (t.ex. om de framkomna bristerna i samband med transport av kalkoner eller i djurskyddet inom pälsdjursnäringen). JSM har inte heller tagit initiativ åtminstone under de senaste fem (5) åren till att förbättra skyddsnivån genom reglering utöver de minimikrav som ställts genom EU-lagstiftningen. JSM har dock utnämnt en delegation för produktionsdjurs välbefinnande år 2009 och en delegation för sällskaps- och hobbydjur år 2010 med stöd av SRF om utnämmandet av delegationen för produktionsdjurs välbefinnande (330/2009) och SRF om utnämmandet av delegationen för sällskaps- och hobbydjur (1174/2010).

<sup>200</sup> Till exempel i samband med att brister i produktionsdjurhållningen och inom pälsdjursnäringen förmedlats genom media till offentligheten med hjälp av att djuren filmats genom olaga intrång till djurhållningsenheten.

<sup>201</sup> Mer om moraluppfattningar i förhållande till djurs moraliska värde i Aaltola, 2004, särskilt ss. 247-252. Se även om naturens och djurs moraliska betydelse i Kumpula, 2004, ss. 343-344.

<sup>202</sup> Övergångstiderna bör dock inte regleras vara så långa att aktörerna inte skriker till omedelbara åtgärder till exempel genom uppgörande av verksamhetsplan för övergången så att förbättringsåtgärderna kan inledas omedelbart och stegvis.

JSM har i sitt meddelande 16.3.2011 om EU:s jordbruks- och fiskerirådets möte som hölls i Bryssel 17.3.2011 konstaterat att ministrarna granskade djurvälståndspolitiken inom EU under mötet. Finlands ståndpunkt var att det behövs en ramlag på EU-nivå och att bestämmelserna bör grunda sig på tillförlitlig vetenskaplig kunskap. Därtill konstaterades att man i Finland anser det vara bra att djurens välfärdsfrågor behandlas jämsides med miljöfaktorer och faktorer som utgår från djuret självt. Finland representerades på mötet av jord- och skogsbruksministern.<sup>203</sup>

Förutsatt att Finlands ståndpunkt är baserad på en politik som är gällande även nationellt bör det konstateras att Finlands ståndpunkt förblir meningslös för djuren om den inte realiserar även i den finska förvaltningsverksamheten. Till exempel har tillsynsmyndigheternas tolkningar och åtgärder beträffande transport av kalkoner för slakt påvisat att varken EU-lagstiftning, vetenskaplig kunskap eller faktorer som utgår från djuret självt har påverkat myndighetsverksamheten så att fåglarna skulle ha skyddats mot onödigt lidande på ett reellt sätt. Förvaltningen och behandlingen av skydd av kalkoner har pågått officiellt sedan år 2004.<sup>204</sup> Ett motsvarande djurskyddsärende, som skulle beröra ett lika stort antal djur och vara lika kontinuerligt och mångdimensionerat till sin karaktär, har inte tidigare behandlats i Finland. Därmed är det motiverat att i det här sammanhanget granska förfarandena närmare.

### 3.2. Om JSM:s och Eviras tolkning i samband med transport av kalkoner och om tolkningens rättsverkningar

#### 3.2.1. Bakgrundsfakta

Under åren 2004–2007 fattade de regionala och lokala övervakningsmyndigheterna 13 djurskyddsbeslut gällande missförhållanden i behandlingen av fjäderfä under transporthändelsen eller i slakteriet. Fyra av dem har inte vunnit laga kraft på grund av formfel. I tre fall har djurskyddsbesluten vunnit laga kraft genom besvärprocess hos HFD. Tre av besluten har vunnit laga kraft genom att FD förkastat besvären och tre har vunnit laga kraft genom att besvär inte anförts hos FD.<sup>205</sup>

<sup>203</sup> JSM:s hemsida: [http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/110316\\_neuvosto.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/110316_neuvosto.html).

<sup>204</sup> Det första djurskyddsbeslutet givet av besiktningsveterinären vid slakteriet är daterat 17.11.2004 (ej vunnit laga kraft på grund av formfel).

<sup>205</sup> Se närmare Wahlberg 1/2008, ss. 19-20. I tillägg till de i artikeln nämnda besluten har här beaktats även djurskyddsbeslut givna av besiktningsveterinär som daterats 15.8.2007 (Dnr 150807/2007), 5.1.2006 (Dnr 05012006/2006) och 29.12.2006 (Dnr 291206/2006).



Djurskyddsbesluten gällde kalkontupparnas utsatthet för onödigt lidande på grund av storleken på fåglarna i förhållande till transportlådornas storlek så att kalkontuppar inte kunnat stå i en naturlig ställning eller byta ställning under transporthändelsen,<sup>206</sup> slaktfåglarnas<sup>207</sup> utsatthet för ogynnsam väderlek, framförallt kyla och drag (köldskador), för långa väntetider i slakteriet före slakt, broilermödrars dåliga transportkondition och för täta lastningsmängder (de täta lastningsmängderna gällde även kalkoner). Den föreliggande analysen har avgränsats till förvaltningsverksamheten och problematiken kring kalkoners storlek i förhållande till transportlådans storlek. Transport och slakt av kalkoner sammanbinds med affärsverksamhet och berör över 800 000 kalkoner per år (i Finland producerades 8,65 milj.kg kalkonkött år 2010<sup>208</sup>).

Övervakningsmyndigheterna har på basis av de observationer som gjorts i samband med verkställda inspektioner av kalkontransporterna efter att de anlänt till slakteriet konstaterat att kalkonerna (speciellt kalkontupparna) är för stora i förhållande till transportlådornas storlek och att kalkonerna därmed åsamkas onödigt lidande. Fåglarna har varit tvungna att vara i onaturliga ställningar i lådorna och utan möjligheter att byta ställning. Fåglarna har strävat efter att korrigera felställningarna och visat tecken på smärta och plåga. Delar av kalkonerna såsom vingar, ben och huvud har blivit i kläm mellan transportlådorna eller -modulerna som lett till att fåglarna skadats. Av inspektionsberättelsen daterad 3.4.2007 framgår typiska observationer av fåglarna och av förhållandena i transportlådorna:

*Fåglarna kunde inte ställa sig upp på sina ben eller i en naturlig stå-ställning. De kunde inte heller korrigera felställningar i vilka de troligen blivit i samband med lastningen... Under inspektionens lopp hördes ett konstant och ett ovanligt tydligt ljud från fåglarnas naglar då de försökte ställa sig upp på sina ben... På upphängningsplatsen... kunde det observeras att fåglarna skakade och vacklade, som är ett tecken på domningar i benen och ett smärttillstånd. På basis av fåglarnas beteende i lådorna kunde man dra slutsatser om att deras varande var plågsamt... många fåglar flämtade, som är ett tecken på plåga och smärta.<sup>209</sup>*

<sup>206</sup> Till saken sammanbinds att fåglarna åsamkats skador under transporthändelsen då vingar eller ben blivit i kläm mellan transportlådorna eller mellan modulerna i vilka lådorna är.

<sup>207</sup> Med slaktfåglar menas här både broiler och kalkoner.

<sup>208</sup> Finlands fjäderfäförbundets hemsida:

[http://www.siiipi.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297&Itemid=30](http://www.siiipi.net/index.php?option=com_content&view=article&id=297&Itemid=30).

<sup>209</sup> ”[...] Ne eivät pystyneet nousemaan jaloilleen eivätkä siis luonnolliseen seisoma-asentoon. Ne eivät myöskään voineet korjata niitä virheasentoja, joihin ne ilmeisesti lastatessa olivat jääneet... Tarkastuksen aikana kuultiin jatkuvaa ja epätavallisen selvä kynsistä lähtevä ääni, kun linnut yrittivät nousta jaloilleen... Ripustuspaikalla...voitiin havaita, että linnut tärisivät ja horjahtelivat, mikä on merkki jalkojen

I Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, bilaga I, kapitel II, punkterna 1.1a, och 1.2 stadgas att transportmedel, behållare och deras tillbehör skall utformas, konstrueras, underhållas och användas på ett sådant sätt att djur inte åsamkas skador eller lidande och att utrymmet skall vara sådant att djuret kan stå upp, utan att utrymmet på något sätt begränsar djurets naturliga rörelser. I den tidigare gällande förordningen om transport av djur (491/1996) ingick ett direkt krav om att djur vid behov bör kunna lägga sig ned under transporthändelsen. Innehållet i den nu gällande förordningen som förutsätter att utrymmet inte på något sätt begränsar djurets naturliga rörelser kan dock anses omfatta kravet.

På basis av de observationer de lokala övervakningsmyndigheterna gjorde i samband med verkställda inspektioner förbjöds transport av kalkoner på ett sådant sätt att de åsamkas onödigt lidande. Därtill ålades aktörerna att verkställa transporthändelsen så att kalkonernas naturliga rörelser inte hindrades (med andra ord att kalkonerna skall vid behov kunna ställa sig upp eller lägga sig ned eller korrigera sin ställning medan de är i transportlådan).

Slakteriet och transportföretaget instämde inte i övervakningsmyndigheternas tolkning av de krav som lagstiftningen ställer och var därmed ovilliga att korrigera bristerna. Med avsikt att nå en överenskommelse sammankallade JSM på slakteriets begäran en inofficiell arbetsgrupp, den s.k. kalkonarbeitsgruppen, i vilken representanter från JSM, Evira,<sup>210</sup> länsstyrelsen (nuvarande regionalförvaltningsverken), lokala djurskyddsmyndigheter och industrin deltog.<sup>211</sup> Kalkonarbeitsgruppen sammankom första gången 5.12.2005 och sista gången 10.10.2006.<sup>212</sup>

Även om både JSM och Evira framhåvt att övervakningsmyndigheterna inte har varit eniga om lagtolkningen har det framgått att övervakningsmyndigheternas samstämmiga uppfattning var den att (åtminstone) kalkoner vars vikt överskrider 14 kg (14 kg i levande vikt motsvarar ca 10 kg i slaktvikt) inte kan transporteras i de nuvarande transportlådorna i enlighet med

---

puutumisesta ja kiputilasta. Lintujen käyttäytymisestä laatikoissa voitiin päätellä, että niiden olo oli tuskainen...monet linnut huohottivat, mikä on merkki tuskasta ja kivusta.”

<sup>210</sup> Evira deltog i arbetsgruppen vid senare tidpunkt än de övriga.

<sup>211</sup> Eviras förklaring till Justitiekanslersämbetet daterat 4.7.2008, Dnr 3917/0032/2008, punkt D 1, gällande utgivningen av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

<sup>212</sup> Eviras förklaring till Justitiekanslersämbetet daterat 4.7.2008, Dnr 3917/0032/2008, punkt D 1, gällande utgivningen av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

djurskyddslagstiftningen.<sup>213</sup> Uppfattningen framfördes för både ansvariga inom slakterierna och för kalkonarbetsgruppen.<sup>214</sup> Med stöd av lagstiftningen kunde övervakningsmyndigheterna givetvis inte uttrycka sådana gränser för transporterna i djurskyddsbesluten, utan saken uttrycktes så som ovan konstaterats genom förbud att transportera kalkonerna på ett sådant sätt att de åsamkades onödigt lidande och genom att föreskriva att fåglarna bör kunna vara i en naturlig ställning i transportlådan.

I enlighet med övervakningsmyndigheternas uppfattning överenskoms på Eviras interna möte 31.10.2006 att transport av kalkoner vars slaktvikt är max. 10 kg i de s.k. 40 cm höga transportlådorna kan godkännas under en given provotid.<sup>215</sup> Därtill överenskoms att om max. 10 % av kalkonerna överskrider den ”tillåtna” vikten vid transporterna och om omständigheterna vid transporten för övrigt är lagenliga, skrider övervakningsmyndigheterna inte till förvaltningsrättsliga åtgärder under provotiden.<sup>216</sup> Av mötesprotokollet framgick också att Evira överenskommit om ett möte med industrins representanter om saken.<sup>217</sup> Mötet skulle hållas 3.11.2006.

### 3.2.2. Eviras instruktion EHYT 8002/1 och JSM:s tolkning

Efter mötet mellan Evira och kalkonindustrins representanter utgav Evira i mars 2007 en instruktion för verksamheten som gick emot den ovan presenterade interna överenskommelsen med övervakningsmyndigheterna och därmed även emot övervakningsmyndigheternas yrkeskunskap och uppfattning om ärendets substantiella

---

<sup>213</sup> Bilaga 11 i genmälet till justitiekanslersämbetet daterat 3.9.2008. Mötespromemoria daterat 4.4.2005 om fjäderfätransporterna och djurskyddet som hållits 17.3.2005 i vilken både djurskyddsmyndigheter och olika aktörer på området deltog. Mötet var det grundläggande mötet för kalkonarbetsgruppens sammankomst. Mötet hölls vid Västra Finlands länsstyrelse (vid enheten i Tammerfors). Djurskyddsbesluten som fattats av både de regionala och lokala övervakningsmyndigheterna påvisar också den eniga tolkningslinjen och strävandet efter att skydda fåglarna i enlighet med lagstiftningen.

<sup>214</sup> Mötespromemoria daterat 4.4.2005 om fjäderfätransporterna och djurskyddet som hållits 17.3.2005 mellan djurskyddsmyndigheterna och olika aktörer på området. Mötespromemorian ingår som bilaga 11 i klagandets genmäle till justitiekanslersämbetet daterat 3.9.2008 gällande Eviras förklaring till utgivandet av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

<sup>215</sup> Tredje stycket i promemorian. Det bör observeras i sammanhanget att lådorna är max. 40 cm höga endast vid modulens kant. Den reella höjden i lådan varierar mellan 33-40 cm. Se bild 4 i Wahlberg, B., 1/2008, s. 24. Mötespromemorian ingår som bilaga 16 i genmälet till justitiekanslersämbetet daterat 3.9.2008 gällande Eviras förklaring till utgivandet av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

<sup>216</sup> Tredje stycket i promemorian. Mötespromemorian ingår som bilaga 16 i genmälet till justitiekanslersämbetet daterat 3.9.2008 gällande Eviras förklaring till utgivandet av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

<sup>217</sup> Fjärde och sista stycket i promemorian. Mötespromemorian ingår som bilaga 16 i genmälet till justitiekanslersämbetet daterat 3.9.2008 gällande Eviras förklaring till utgivandet av Eviras instruktion EHYT 2008/1.

innehåll. Instruktionen EHYT 8002/1 gällde transportlådornas höjd i relation till kalkonernas storlek. I instruktionen uttrycktes att enligt Eviras uppfattning kunde kalkoner vars *slaktvikt enligt hela slaktmängdens medelvikt* var 11,5 kg (som motsvarar cirka 15,5 kg i levande vikt) transporteras i de s.k. 40 cm höga transportlådorna. Därtill förutsatte Evira i instruktionen att djurskyddsbestämmelserna beaktades och bestämde att instruktionens förverkligande granskas av Evira i maj 2007.<sup>218</sup> Instruktionen distribuerades till de regionala och lokala övervakningsmyndigheterna, slakterierna, livsmedelsindustriförbundet och till Finlands besiktningsveterinärförening r.f.

Instruktionens innehåll och Eviras motiv bakom instruktionen förblir oklar och väcker frågor på flera punkter:

- 1) Instruktionens innehåll byggde i motsats till den tidigare gjorda överenskommelsen på slaktmängdens medelvikt som utmynnar i substantiella oklarheter på grund av att den slaktmängd från vilken medelvikten beräknas består av flera transporter.

Enligt Eviras tolkning kunde med andra ord en del (större) fåglar transporteras på ett sådant sätt att de materiella kraven inte uppfylldes vid transporten bara medelvikten i alla transporter inte överskreds.

Avsikten med de materiella kraven är att de skall uppfyllas för varje djurs del i varje transport. Eviras tolkning kan sålunda inte anses vara förenlig med de gällande bestämmelserna i djurskyddslagstiftningen. Detta väcker frågan om Eviras avsikt *de facto* var att tillåta lagstridiga transporter av kalkoner på bekostnad av djurskyddet?

- 2) Motivet bakom instruktionen är otydlig också på den punkten att Eviras tolkning stod i strid med innehållet i övervakningsmyndigheternas djurskyddsbeslut och framförda uppfattningar samt interna överenskommelser.

Vid tidpunkten för utgivandet av instruktionen prövades övervakningsmyndigheternas tolkning vid FD genom besvär (FD förkastade besväret i slutet av år 2007). Det kan frågas om utgivandet av instruktionen var ett försök att korrigera brister i lagstiftningen i en besvärlig tolkningssituation?

- 3) Granskningen av att instruktionen skall efterföljas och granskningens egentliga innehåll förblir oklart. Ordalydelsen i instruktionen ger anledning att förstå instruktionens innehåll som bindande.

Med stöd av Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av

---

<sup>218</sup> Instruktionens ordagranna lydelse i Wahlberg 1/2008, s. 26.

direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, artikel 27, punkt 1 har Evira (den behöriga myndigheten) befogenhet att verkställa inspektioner som centralförvaltningsmyndighet med avsikt att säkerställa att de i förordningen ställda kraven uppfylls (de s.k. EU-granskningarna).

På lokal nivå är det besiktningsveterinärerna som med stöd av TranspL 27 § och Djurskyddsl 37 § om besiktningsveterinärer verkställer inspektionerna inom ett slakteri med avsikt att övervaka att djurskyddslagstiftningen efterföljs.<sup>219</sup> RFV övervakar slakteriernas verksamhet inom sitt område i egenskap av den regionala djurskyddsmyndigheten med stöd av TranspL 25 § och Djurskyddsl 35 §. Med beaktande av att Evira är besiktningsveterinärernas arbetsgivare kan meningen med granskningen anses åsyfta en granskning av besiktningsveterinärernas övervakningsverksamhet. Det kan sålunda antas att avsikten med granskningsklausulen var att påverka och kontrollera de (regionala och) lokala djurskyddsmyndigheternas beslutsfattande i samband med övervakning.

- 4) Avsikten med att distribuera instruktionen till aktörer utanför förvaltningen, utan att klargöra instruktionens rättsliga karaktär, förblir även oklar.<sup>220</sup> Det kan frågas om avsikten även på denna punkt var ett försök att korrigera brister i lagstiftningen i en besvärlig tolkningssituation.

Myndighetsinstruktioners rättsliga karaktär definieras varken i lag om Finlands författningssamling 188/2000 eller i lag om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar 189/2000, men i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om publicering av författningar och fördrag (RP 174/1999) konstateras i detaljmotiveringarnas punkt 1.2 att anvisningar skall förstås som yttranden, råd eller uppmaningar att göra något eller att bete sig på ett visst sätt. Enligt RP 174/1999 har målsättningen varit att begränsa utgivandet av de statliga myndigheternas anvisningar bland annat på grund av att det är besvärligt att definiera myndighetsanvisningar på ett sådant sätt att gemene man förstår anvisningens rättsliga karaktär som allmänna regler som inte är bindande.<sup>221</sup> Det har därför ansetts vara motiverat att ersätta myndighetsanvisningar av allmän betydelse med myndighetsrekommendationer, information eller handböcker. Ministeriers och centralförvaltningsmyndigheternas anvisningar till andra statliga myndigheter, s.k.

---

<sup>219</sup> Se närmare om besiktningsveterinärernas kompetens i Wahlberg 1/2008, ss. 10-17.

<sup>220</sup> Närmare i Wahlberg 1/2008, ss. 25-28.

<sup>221</sup> RP 174/1999, detaljmotiveringarna, punkt 1.2, s. 32.

förvaltningsinterna anvisningar och råd, har ansetts motiverade att ges i denna form vid behov även framöver.<sup>222</sup>

Distributionen av instruktionen antyder att den avsetts vara en anvisning med allmän betydelse, medan granskningen av att instruktionens innehåll efterföljs å sin sida antyder att det skulle vara fråga om en förvaltningsintern anvisning. Med avseende på sin karaktär placerar sig Eviras instruktion i en gråzon mellan en anvisning av allmän betydelse och en förvaltningsintern anvisning. Evira har i efterhand konstaterat i sin förklaring till biträdande justitiekansler (bitr. JK) att verket avsett instruktionens innehåll vara av allmän betydelse.<sup>223</sup> Med beaktande av slakteriets ovilja att fullgöra sin plikt i enlighet med de djurskyddsbeslut som övervakningsmyndigheterna fattat och att instruktionens innehåll i praktiken berörde verksamheten i endast ett slakteri kan instruktionen närmast beskrivas som ett *tillstånd för ett särskilt handlingssätt* i stället för en anvisning av allmän betydelse.<sup>224</sup> Eviras förklaring om instruktionens rättsliga karaktär är svag.

Av instruktionen framgår varken rättsgrunden till instruktionsgivningen eller motiveringarna till hur Evira kommit fram till innehållet i instruktionen. Även avvägningarna av orsakerna till att Evira beslöt att ge sitt ställningstagande som en instruktion saknas. Bland grunderna för god förvaltning som stadgas i FörvL 6-10 § bestäms bland annat att myndigheterna skall använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag och att myndigheternas åtgärder skall vara opartiska. Detta innebär att myndigheterna skall sköta sina åligganden på ett sådant sätt att de kan motiveras objektivt. Därtill ingår i grunderna för god förvaltning ett allmänt förbud mot missbruk av alla slags myndighets- och befogenhetsrelaterade element.<sup>225</sup> Varken instruktionens innehåll eller myndighetsförfarandet kan anses vara förenligt med ändamålsbundenhets- och objektivitetsprinciperna som stadgats i förvaltningslagen,<sup>226</sup> och verkningarna kunde redan vid tidpunkten för utgivningen antas bli menliga för kalkonernas skyddsnivå.

---

<sup>222</sup> RP 174/1999, detaljmotiveringarna, punkt 1.2, s. 32.

<sup>223</sup> Eviras förklaring till Justitiekanslersämbetet daterat 4.7.2008, Dnr 3917/0032/2008, om Eviras instruktion EHYT 8002/1, s. 9.

<sup>224</sup> Vid tidpunkten var marknadssituationen den att av de två slakterier som slaktade kalkoner höll den ena på att avveckla verksamheten under år 2007 varmed verksamheten centraliserades till ett enda slakteri (vid vilken ägare och verksamhetsledare bytts).

<sup>225</sup> Närmare om grunderna för god förvaltning i samband med utövning av förvaltningstvång inom området av miljöhälsovård i Lepistö, 2008, s. 278. Lepistö konstaterar att principen om god förvaltning har betydelse för avlägsnandet av olägenheter som anknyts till hälsorisker, för övervakningens effektivitet och för verkningarna av utövandet av förvaltningstvång.

<sup>226</sup> Wahlberg 1/2008, ss. 27-28.

JSM har inte som högsta djurskyddsmyndighet ingripit i Eviras tolkning eller i Eviras förfaringsätt, utan tvärtom uttryckligen ansett att det inte föreligger anledning att bedöma innehållet eller utgivandet av Eviras instruktion som ett försök till normgivning.<sup>227</sup> JSM har motiverat sin passivitet med att vetenskaplig kunskap saknas gällande vilken höjd på transportlådan i förhållande till fågelns storlek som är optimal.<sup>228</sup>

JSM:s tolkningar har även materiellt skilt sig från de regionala och lokala djurskyddsmyndigheternas tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Två olika tolkningslinjer har varit betydande i sammanhanget. Den första gällde tolkningen av de materiella kraven i samband med sedvanliga transporter och icke-sedvanliga transporter, och den andra anknöts till bedömningen av kriterierna för naturliga kroppsställningar för kalkoner.

I samband med behandlingen vid HFD av de substantiella kraven vid transport framkom att JSM tolkat vissa krav som ställts för transport annorlunda än besiktningsveterinärerna och länsveterinärerna. Så som redan tidigare konstaterats ingick i förordningen om transport av djur (491/1996) krav om att djur vid behov bör kunna lägga sig ned under transporthändelsen (omfattas av innehållet i den nu gällande Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, bilaga I, kapitel II, punkt 1.2, i vilken föreskrivs att utrymmet inte på något sätt får begränsa djurets naturliga rörelser). Enligt JSM:s tolkning skulle kravet dock gälla enbart i icke vanliga transportsituationer. Besiktningsveterinären poängterade i sitt genmäle till domstolen att utgångspunkten vid tillämpningen är att regleringen berör sedvanliga situationer om annat inte nämns i bestämmelsen och att kravet bör ha sin utgångspunkt i djurets behov och inte i till exempel väderleksförhållanden. HFD har instämt i besiktningsveterinärens tolkning.<sup>229</sup>

Den andra tolkningslinjen gällde tolkningen av kalkonens naturliga stå-ställning. Som en naturlig stå-ställning för kalkoner har ansetts den s.k *low-standing*-ställningen. På FD:s begäran klargjorde JSM sin tolkning. Avvikande från besiktnings- och länsveterinärernas

---

<sup>227</sup> Närmare i Wahlberg 1/2008, ss. 26-27.

<sup>228</sup> JSM:s utlåtande till FD om transport av kalkoner daterat 15.1.2007, Dnr 4895/880/2006.

<sup>229</sup> HFD:s dom utfärdad 10.12.2008. Dnr 237 och 278/1/08 och Saknr. 3220, s. 22.

tolkning från år 2006<sup>230</sup> ansåg JSM att ställningen innebär att fågeln står i en lägre ställning som om den skulle vara nedhukad.<sup>231</sup> Wichman *et al.* påvisade dock år 2010 att JSM:s tolkning av *low-standing*-ställningen inte är en naturlig ställning för kalkonen, utan en fas då fågeln reser sig upp eller lägger sig ned.<sup>232</sup> Besiktningsveterinären hade definierat *low-standing*-ställningen i enlighet med fågelns anatomi och redogjort för en lagtillämpning som motsvarar det resultat som Wichman *et al.* fick i sin undersökning redan år 2006. JSM och Evira lämnade besiktningsveterinärernas tolkning då obeaktad och efterlyste vetenskaplig kunskap. Så som nedan kommer att presenteras har vetenskapliga forskningsresultat likväl inte lett till åtgärder.

Innehållet och utgivandet av instruktionen kan tolkas så att Eviras (och JSM:s) egentliga avsikt var att påverka övervakningsmyndigheternas verksamhet och därtill hörande beslutsfattande i en obekväm tolkningssituation. Därigenom gav tillsynsmyndigheterna sitt stöd, på bekostnad av djurskyddet och utanför sina befogenheter, åt en näringsverksamhet som vid tidpunkten var på en ekonomiskt osäker grund. Övervakningsmyndigheterna tolkade dock instruktionen (korrekt) som lagstridig och lämnade den obeaktad i sin övervakningsverksamhet. Detta ledde till att Evira på slakteriets begäran inte tillät den berörda besiktningsveterinären att fullfölja sina tjänsteskyldigheter vid slakteriet (de övriga besiktningsveterinärerna vid slakteriet var vikarier vars vikariat inte förnyades).<sup>233</sup> Efter detta har nya djurskyddsbeslut inte fattats.

Av de nya besiktningsveterinärernas bokföring av inspektionerna kan dock avläsas att tolkningen inte är förenlig med den tolkningslinje som bekräftats vara lagenlig genom den besvärprocess som anknyts till de tidigare avfattade djurskyddsbesluten. Till exempel visar den av besiktningsveterinärer uppgjorda bokföringen att efter sommaren år 2007 har

---

<sup>230</sup> Definitionen av *low-standing* -ställningen och besiktningsveterinärernas tolkning framgår av de följande tio (10) punkterna: 1) fågelns hela vikt skall vara på fågelns fotsula (tårna och fotdynorna), 2) fågeln skall kunna stå fritt utan att ta stöd från en annan fågel eller från transportlådans vägg, 3) fågelns vikt bör vara jämt över båda fotsulorna och på hela fotsulan, 4) kroppens tyngdpunkt bör vara normal (se bild 3 i Wahlberg 1/2008, s. 24), 5) fågeln kan, om den så vill, vara i ställningen under hela den tiden den förvaras i transportlådan i slakteriet före slakt, 6) fågelns rygglinje (stjärten, ryggen, huvudet och halsen) bör vara i så gott som en rak linje. Linjen får åtminstone inte vara sådan att fågeln måste stå med huvudet nedåt, 7) ställningen skall vara sådan att fågeln inte behöver stöda sig på stjärten eller på hasen, 8) fågeln kan från ställningen lägga sig ned och igen stiga upp om den så vill, 9) när fågeln står i ställningen kan den korrigera en möjlig felställning och 10) djuret lider inte i ställningen. Besiktningsveterinärens svar på FD:s begäran om utlåtande daterat 22.5.2006, Dnr 8/2006, ss. 4-5.

<sup>231</sup> JSM:s svar på begäran om utlåtande av FD daterat 27.4.2006, Dnr 1604/880/2006, om djurskyddsbeslut fattat av statens besiktningsveterinär, s. 2.

<sup>232</sup> Wichman *et al.*, 2010, ss. 134-139.

<sup>233</sup> Besiktningsveterinären flyttades av Evira från slakteriet, utan att diskutera saken i förväg och utan att kunna erbjuda henne en motsvarande arbetsplats.



fåglarnas storlek ökat jämfört med då djurskyddsbesluten fattades. Fåglarna åsamkas sålunda fortfarande och om möjligt ännu mera onödigt lidande än tidigare. Transportlådornas höjd har därtill dokumenterats rutinmässigt vara 40 cm som tyder på att den reella höjden i lådorna *de facto* inte mätts.<sup>234</sup>

Liknande domstolstrots kan avläsas i fallet *Ekholm* mot *Finland* som behandlats av Europeiska människorättsdomstolen.<sup>235</sup> Saken gällde hälsönämndens underlåtenhet att under cirka tio (10) års tid efterleva HFD:s och Ålands förvaltningsdomstols beslut som avsåg administrativa åtgärder för att flytta en hundgård som störde grannen med oljud från tomtgränsen till andra sidan huset. Domstolstroset utgjorde en kränkning av artikel 6 i människorättskonventionen gällande rätten till rättvis rättegång och Finland blev fälld för konventionsbrott.<sup>236</sup>

På grund av oklarheterna i instruktionen tog bitr. JK ställning till instruktionens innehåll och till Eviras förfaringsätt i sammanhanget. Bitr. JK konstaterade i sitt beslut givet 3.11.2009 (Dnr OKV/347/1/2008) bland annat att Evira förfarit felaktigt med stöd av både GL 21 § 2 mom. om rättsskydd och FörvL 9 § 1 mom. om språkbruk. Därtill poängterade bitr. JK att förvaltningsmyndigheten inte kan korrigera brister i lagstiftningen med hjälp av instruktioner eller genom rådgivning. Evira återtog instruktionen 16.12.2009 (Dnr Evira/8609/0555/2009).

Under behandlingen vid FD framkom att Eviras instruktion har tolkats av aktörerna på området som en rättsskapande handling och gällande lag och förordningar som mera riktgivande handlingar.<sup>237</sup>

### 3.2.3. Instruktionens långtidsverkningar och ansvarsfrikännande dimensioner

Förutom att de lagstridiga transporterna av kalkoner fått pågå (och pågår) i skenet av Eviras instruktion och JSM:s tysta medgivande, ledde instruktionen även till ansvarsfrikännande följder för aktörerna.

---

<sup>234</sup> Bevisningsmaterial som ingår i Satakunta tingsrättens dom, punkt 14.

<sup>235</sup> EMRD. Dom av den 24 juli 2007. Domen kan läsas i sin helhet på EMRD:s hemsida: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Ekholm%20%20v.%20%20Finland&sessionid=70547416&skin=hudoc-en>.

<sup>236</sup> Närmare i Suksi, 2010, ss. 161-165.

<sup>237</sup> Wahlberg 1/2008, s. 26.

I enlighet med DjurskyddsL 63 § skall övervakningsmyndigheterna omedelbart underrätta polisen om det finns skäl att misstänka att djurskyddsbestämmelser överträtts. I december år 2006 dömde Kokemäki tingsrätt tre förmän på det ena slakteriet för djurskyddsbrott till böter och slakteriet till samfundsbot för grov likgiltighet i samband med kalkontransporter under åren 2004-2005.<sup>238</sup> I oktober 2008 dömde tingsrätten i St:Michel två förmän på det andra slakteriet för djurskyddsbrott till böter och slakteriet till samfundsbot för grov likgiltighet i samband med kalkontransporter under åren 2005-2007, som alltså tidsmässigt gavs före förvaltningsdomstolens avgörande i ärendet men efter den första tingsrättsdomen.<sup>239</sup>

I januari 2011 frikände tingsrätten i Satakunta slakteriets två förmän och en förman på transportföretaget från misstanke om djurskyddsbrott i samband med transport av kalkoner under tidsperioden januari–juni 2007 (gällde även det att fåglarna utsatts för kyla och åsamkats köldskador under transporthändelsen).<sup>240</sup> Den frikännande domen baserades på den ovan beskrivna instruktionen av Evira.

Domstolen har konstaterat att aktörer måste kunna förlita sig på centralförvaltningsmyndighetens råd fastän några av verkets besiktningsveterinärer är av annan åsikt i ärendet. Domstolens motivering lyder: *Då en person följer eller eftersträvar att följa en instruktion som är given av en centralförvaltningsmyndighet bör personen kunna förlita sig på instruktionens riktighet, fastän några av de till verket underställda besiktningsveterinärerna är av annan åsikt om instruktionens innehåll och lagenlighet.*<sup>241</sup>

Domstolen har för det första inte beaktat att fåglarna otvetydigt påvisats genom observationer och dokumentering i samband med övervakning ha åsamkats onödigt lidande och att kraven i de materiella bestämmelserna inte uppfyllts vid transportereringen av djuren. För det andra har domstolen lämnat obeaktat besiktningsveterinärernas kompetens och skyldigheter som lokal

<sup>238</sup> Dom av Kokemäki tingsrätt utfärdat 21.12.2006. Dnr 06/598. Saknr R06/185.

<sup>239</sup> Dom av Tingsrätten i St:Michel utfärdat 30.10.2008. Dnr 08/1063. Saknr R08/484. På den tiden slaktades kalkoner på två olika slakterier. Sedan år 2007 pågår slakten av kalkoner endast i det ena slakteriet.

<sup>240</sup> Satakunta tingsrätt frikände också 10.8.2011 slakteriet och slakteriets förman, Dnr 11/1928, Saknr R 10/2781 och transportföretagets representant den 31.8.2011, Dnr 11/2126, Saknr R 10/2612 från misstanke av djurskyddsbrott eller djurskyddsförseelse. För slakteriets del hade misstanken om djurskyddsförseelse preskriberats som brott. Beträffande djurskyddsbrottet ansågs förmannen inte ha ansvarat för att ordna transportererna och kunde inte därför anses vara straffrättsligt ansvarig för att fåglarna åsamkades onödig smärta. Transportföretagets representant frikändes med motiveringen att han inte förfarit oaktsamt eller uppsåtligt eller förhålligt sig likgiltigt till sina skyldigheter. Dessa domar utfärdades i ett så sent skede av forskningsarbetet att de inte kommer att närmare behandlas inom ramen av den här avhandlingen.

<sup>241</sup> ”Noudattaessaan tai pyrkiessään noudattamaan...keskushallintoviranomaisen ohjetta, henkilön...on voitava luottaa ohjeen oikeellisuuteen, vaikka jotkut kyseisen viraston alaiset tarkastuseläinlääkärit ovat toista mieltä ohjeen sisällöstä ja lainmukaisuudesta.” Dom av Satakunta tingsrätt utfärdat 10.1.2011, Dnr 11/61, Saknr R 09/714, s. 13.

djurskyddsmyndighet med stöd av djurskyddslagen och transportlagen. För det tredje har det faktum att besiktningsveterinärernas ämbetsåtgärder utövas under tjänsteansvar med stöd av GL 118 § om ansvaret över att ämbetsåtgärderna är lagliga lämnats utan prövning.

Så som tidigare konstaterats har övervakningsmyndigheterna dels påvisat att kalkonerna åsamkas onödigt lidande och att de materiella kraven inte uppfylls vid transporterna, dels strävat efter att skydda fåglarna genom rådgivning och djurskyddsbeslut under en längre tidsperiod. Därtill informerade besiktningsveterinärerna slakteriets ledning och personal via det interna datasystemet i realtid (i text och i bild) om de observationer som gjorts i samband med övervakning av fåglarna och om sådant lidande som inte kunnat bedömas vara rättsligt godtagbart.<sup>242</sup> De åtalade måste sålunda ha förstått att den sedvanliga verksamheten och transporten av fåglarna står i strid med gällande lagstiftning och att verksamheten har samband med följden. Med följd avses här att kalkonerna inte kunnat stå i transportlådorna i naturlig ställning och därmed åsamkats onödigt lidande. Satakunta tingsrätt ansåg likväl att de åtalade inte förfarit varken grovt oaktsamt (likgiltigt) eller uppsåtligt, även om de åtalade måste ha insett följden vara säker eller övervägande sannolik (i enlighet med strafflagens 3 kapitel 6 § om uppsåtlighet.<sup>243</sup>)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att i domen beaktades eller bedömdes inte följande fakta eller dimensioner:

- A) Att djuren *de facto* åsamkats onödigt lidande (besiktningsveterinärers reella observationer och inspektionsresultat) och att de materiella kraven inte uppfyllts.
- B) Att fysiska och juridiska personer skall följa lag.
- C) Instruktionens rättsliga karaktär med beaktande av de tidigare händelserna och bakgrunden till situationen (en helhetsbedömning).
- D) Besiktningsveterinärers kompetens med stöd av lag och tjänsteansvar med stöd av Finlands grundlag.
- E) De åtalades tillräknelighet i förhållande till brottstiden. Tingsrätten beaktade eller bedömde inte den angivna brottstidpunkten i förhållande till tidpunkten för

---

<sup>242</sup> Information given av vittne under rättegången och ante mortem- och inspektionsrapporterna under tiden 2.1–30.6.2007. Bevismaterial, punkt 4.

<sup>243</sup> I strafflagens 3 kapitel, 6 §, stadgas att gärningsmannen har uppsåtligen orsakat en följd om han eller hon har avsett att orsaka följden eller ansett följden vara säker eller övervägande sannolik. Följden har likaså orsakats uppsåtligen om gärningsmannen ansett att den med säkerhet har samband med den följd han eller hon avsett.

utgivningen av Eviras instruktion, utan frikände de åtalade från det straffrättsliga ansvaret under hela tidsperioden (tidsperioden för brottet var 2.1.2007–30.6.2007 och Eviras instruktion har som ovan konstaterats utgivits i mars 2007).

- F) Att de åtalade måste ha känt till att verksamheten leder till lagstridiga följder genom att fåglarna åsamkas onödigt lidande under transporthändelsen (observera att verksamheten i slakteriet *de facto* hade pågått sedan 2004 fastän slakteriet under tiden bytt ägare och verksamhetsledare).

Tingsrätten i Satakunta har med andra ord ansett att fastän transportereringen av kalkontupparna inte möjliggör att fåglarna kan stå i en naturlig ställning eller byta ställning i enlighet med de materiella krav som ställs för transport av djur (och att kalkonerna därtill skadas och åsamkas köldskador) och att fåglarna enligt besiktningsveterinärernas tolkning (som bekräftats genom besvärshörsförande i FD och HFD) och bevisning åsamkas onödigt lidande under transporthändelsen, kan de åtalades förfarande inte tolkas som grov likgiltighet eller uppsåtlighet under någon tidpunkt under den tidsperiod som gällde åtalet.

Beträffande kalkonernas storlek i förhållande till transportlådans storlek kan det konstateras att transportererna fortfarande pågår på basis av Eviras (återtagna) instruktion och i strid med de laga kraft vunna djurskyddsbesluten som fattats av regionala och lokala djurskyddsmyndigheter samt utan att aktörerna behöver bära ett straffrättsligt ansvar för att åsamka djur onödigt lidande. I praktiken har instruktionen sålunda fått en starkare rättslig ställning än innehållet i den gällande lagstiftningen.<sup>244</sup>

### 3.3. Allmänna synpunkter om tillsynsmyndigheternas tolkningar och myndighetsåtgärder

I enlighet med GL 80 § 1 mom. kan endast republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar. Normgivningsmakt som anvisats andra förvaltningsmyndigheter utövas genom utfärdande av föreskrifter. Föreskrifterna kan antingen vara rättsnormer som hör till området av lagstiftning eller administrativa föreskrifter som innebär verkställande makt.<sup>245</sup> En föreskrift kan förplikta både myndigheter eller enskilda och juridiska personer. Med allmänna regler har avsetts regler som skall följas och tillämpas i de enskilda fall som avses i föreskrifterna.<sup>246</sup> Med interna föreskrifter avses föreskrifter som riktar sig till myndighetens

<sup>244</sup> Därtill är det från djurens synvinkel olyckligt att det under rättegången framkom att aktörernas målsättning i kalkonköttproduktionen är att med stöd av en muntlig överenskommelse med JSM ytterligare öka storleken på fåglarna.

<sup>245</sup> RP 174/1999, detaljmotivering, punkt 1.2, s. 31.

<sup>246</sup> RP 174/1999, detaljmotivering, punkt 1.2, s. 32.

egna tjänstemän och gäller den egna verksamheten eller arbetsfördelningen, t.ex. arbetsordningen inom Evira.<sup>247</sup> Kännetecknande för både förordningar och föreskrifter utfärdade med stöd av lag är att de till sin rättsliga karaktär är bindande. Med stöd av GL 107 § får en tjänsteman dock inte tillämpa en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag om den strider mot grundlagen eller någon annan lag. En tjänsteman ansvarar även med direkt stöd i GL 118 för sina ämbetsåtgärder.

Med anvisningar och instruktioner kan ministerierna och de centrala förvaltningsmyndigheterna ge råd till andra statliga förvaltningsmyndigheter främst i fråga om verkställigheten av lagstiftningen.<sup>248</sup> En anvisning kan även vara av allmän betydelse vilket innebär att den inte getts enbart för en viss situation eller ett visst fall och att den inte är enbart myndighetsintern.<sup>249</sup> En sådan anvisning kan till exempel vara baserad på ett myndighetsbeslut som fattats med stöd av lag. Av anvisningen bör det framgå hur myndigheten kommit fram till anvisningens innehåll.<sup>250</sup> På samma sätt skall slutsatserna vara motiverade.<sup>251</sup> Kännetecknande för både de allmänna och förvaltningsinterna anvisningarna är att de inte är bindande till sin rättsliga karaktär. Av anvisningen bör dess rättsliga karaktär tydligt framgå.<sup>252</sup> Med hänseende på lagbundenhetsprincipen som stipulerats i GL 2 § 3 mom. kan och skall en tjänsteman å ena sidan avväga innehållet i en högre förvaltningsmyndighets anvisning i sin tillämpning av den gällande lagstiftningen, men å andra sidan kan beslutsfattandet inte baseras på en anvisning eller förbise (eller tillintetgöra) de krav som ställts i lagstiftningen.

De ovan nämnda tolkningarna, åtgärderna och domarna påvisar att tillsynsmyndigheternas verksamhet har en signifikant betydelse för den nivå av rättsligt välbefinnande som tilldelas djur genom lagtolkning och tillämpning. I så mångfacetterade och omfattande ärenden som uppfödningen, transporten och slakten av fjäderfä är, framhävs betydelsen av att myndighetsanvisningarnas rättsliga karaktär är tydlig och klar.

De artspecifika tolkningarna som JSM gjort, exempelvis om kastring av grisar och avhoring av nötkreatur utan anestesi eller smärtlindring, kan inte anses vara varken förenliga

---

<sup>247</sup> RP 174/1999, detaljmotivering, punkt 1.2, s. 32.

<sup>248</sup> RP 174/1999, detaljmotivering, punkt 1.2, s. 33.

<sup>249</sup> RP 174/1999, detaljmotivering, punkt 1.2, s. 33.

<sup>250</sup> Bitr. JK:s beslut gällande Eviras instruktion EHYT 2008/1, s. 14.

<sup>251</sup> Bitr. JK:s beslut gällande Eviras instruktion EHYT 2008/1, s. 14.

<sup>252</sup> Bitr. JK:s beslut gällande Eviras instruktion EHYT 2008/1, s. 14.

med lagens bokstav eller med det som de flesta rationellt tänkande människorna kan antas anse vara rättfärdigt, godtagbart eller skäligt åsamkande av lidande på djur. En del av bestämmelserna är inte heller främjande för djurets välbefinnande, som exempel hållande av honor i bur, suggor och gyltor i gräsningshäck eller nötkreatur i bås.

De åtgärder tillsynsmyndigheterna vidtar (eller inte vidtar) har även påvisats kunna leda till långvariga negativa konsekvenser för skyddsnivån och bland annat för den etiska kvaliteten på livsmedel av animaliskt ursprung.<sup>253</sup> Det att observationer av djuret eller lagstiftningens innehåll är svåra att tolka eller att de utmynnar i obekväma lösningar för den som ansvarar för djurens välbefinnande betyder inte att djurskyddsmyndigheterna har prövningsrätt i att ingripa eller inte ingripa i situationer då gränser som lagstiftningens bokstav ställer överskridits.

Det stöd på bekostnad av djurskyddet som de högre djurskyddsmyndigheterna gett livsmedelsnäringen genom sin förvaltningsverksamhet eller rättare sagt förvaltningspassivitet<sup>254</sup> gällande transport av kalkoner är både utanför djurskyddslagstiftningens syfte och utanför de befogenheter tillsynsmyndigheterna tillskrivits med stöd av lag. Den skyddsnivå som rättsligt skall anses som godtagbar kan inte baseras på överenskommelser, utan på gällande lagstiftning och på de faktiska observationer som gjorts i samband med övervakning.

Livsmedelsproduktionen kännetecknas av verksamhet som inte är öppen för allmänhetens insyn, utan baseras på ett förtroende för myndighetens tillsyns- och övervakningsverksamhet. I den tolkning av lagens bokstav som utmynnar i bestämmelser gällande välbefinnandet hos produktions- och slaktdjur accentueras den etiska dimensionen på grund av att det är fråga om djur som föds upp och slaktas i huvudsak enbart med avsikt att användas som livsmedel. EU-domstolen har poängterat i sina domar och förhandsavgöranden inom området för djurskydd betydelsen av att djurskyddslagstiftningens avsikt att skydda djur inte urholkas

---

<sup>253</sup> Vinnari understryker att politiska åtgärder också borde vidtas på grund av att konsumtionen av kött bland annat är slöseri av energikällor. Han anser att ekonomiska stödfunktioner och skatter är väsentliga ekonomiska verktyg i sammanhanget. Vinnari, 2010, s. 154.

<sup>254</sup> Av de skyldigheter som en tjänsteman har med stöd av GL och annan lag är skyldigheten att uppfylla sina tjänsteförpliktelser det viktigaste. RP 291/1993, allmänna motiveringar till myndighetens och tjänstemannens allmänna skyldigheter, s. 6. Kvalitativt betyder detta att arbetsuppgifterna handhas *företagsamt*, klanderfritt och utan dröjsmål. Närmare Koskinen & Kulla, 2009, s. 157. Passivitet i att uppfylla tjänsteskyldigheter eller att blunda för de krav som ställts i djurskyddslagstiftningen faller inte inom ramen av tjänstemannens skyldighet att uppfylla sina tjänsteåligganden företagsamt.

genom tolkning. Bestämmelsens innehåll skall alltid tolkas, bedömas och avvägas mot dess ordalydelse, sammanhang och syfte.<sup>255</sup>

#### 4. EU-DOMSTOLENS TOLKNINGSLINJER SAMT TOLKNING OCH TILLÄMPNING AV DJURSKYDDSLAGSTIFTNINGEN OCH FÖRVERKLIGANDET AV GOD FÖRVALTNING I ÖVERVAKNINGSVERKSAMHETEN

##### 4.1. Av EU-domstolen etablerade tolkningslinjer i djurskyddsärenden

###### 4.1.1. Allmänt om tolkningsprocessen

Människans skyldighet att skydda djur är inte en bindande rättsprincip inom EU, utan djurskyddet och djurs rättsliga välbefinnande formas av de sekundärrättsliga bestämmelserna inom området för djurskydd. Djurskyddet är även en gemenskapsvärdering och en fråga om allmänt intresse.<sup>256</sup> De bärande grundsatserna i lagstiftningen inom området för djurskydd är att djuren skall besparas onödigt lidande samt att både EU och medlemsstaterna skall säkerställa sådana villkor för skyddet av djur som är i överensstämmelse med djurens behov och välbefinnande.<sup>257</sup> Dessa villkor skall vara baserade på beprövad erfarenhet och vetenskaplig kunskap samt innebära ett faktiskt skydd för djuren.<sup>258</sup>

I den finska lagstiftningen och i domstols- och myndighetsverksamheten både inom EU och i medlemsstaterna skall det visas full hänsyn till att djuren är kännande varelser.<sup>259</sup> Genom EU-lagstiftningen på området formas den miniminivån av välbefinnande som lagstiftaren (medlemsstaten) skall säkerställa produktions- och slaktdjur i Finland. I enlighet med EU-rätten är de gällande EU-förordningarna på området tillämplbara och förpliktande som sådana i Finland och de gällande direktiven har implementerats i den finska rättsordningen genom de artspecifika förordningarna som är gällande i Finland. Därtill har EU och Finland förbundit sig till att fullfölja de krav som ställts i de europeiska konventionerna på området.

---

<sup>255</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 49-53.

<sup>256</sup> Se punkt 4 i ingressen till Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

<sup>257</sup> Principernas innehåll har sitt ursprung i konventionerna. Se närmare Wahlberg 1/2011, ss. 42 och 49.

<sup>258</sup> Detta har bland annat uttryckts i rådets direktiv 98/58/EG om skydd av animalieproduktionens djur om innehållet i konventionen om skydd av animalieproduktionens djur och i EU-domstolens förhandsavgöranden och domar. Se Wahlberg 1/2011, ss. 42 och 49-52.

<sup>259</sup> EU-domstolen har fastställt genom dom av den 22.6.1989 i mål 103/88 *Fratelli Costanzo mot Italien (Milano kommun)*, punkterna 29-31, rättsfallssamling 1989, svensk specialutgåva s. 83, att förutom de nationella domstolarna är de nationella förvaltningsmyndigheterna skyldiga att tillämpa bestämmelserna i ett direktiv och avstå från att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med bestämmelserna i direktivet (om innehållet i direktivets bestämmelser framstår som ovillkorliga).

Inom området för djurskydd är EU-rättsakternas huvudsakliga syfte att skydda djur, men de har även ett harmoniseringssyfte. Detta innebär bland annat att bestämmelser antagna i en medlemsstat som är mera omfattande än de på unionsnivå inte får inverka menligt på den inre marknadens möjligheter att fungera bra.<sup>260</sup> Inom ramen för en fungerande inre marknad och konkurrensen inom EU innebär harmoniseringen dock inte att djuret märkbart får lida i skenet av en fungerande inre marknad eller att djurs välbefinnande alltid bör ge vika framom t.ex. ekonomiska intressen.<sup>261</sup> Harmoniseringssyftet skall inte heller utvidgas eller avvägas med EU:s djurskyddslagstiftnings huvudsakliga syfte på ett sådant sätt att harmoniseringssyftet tillintetgör ett faktiskt skydd av djur eller leder till sådant lidande för djur som inte kan anses godtagbart med stöd av de materiella bestämmelserna i EU:s djurskyddslagstiftning eller i den finska djurskyddslagstiftningen.<sup>262</sup>

Förutom att EU-domstolen anger tolkningslinjer för de nationella domstolarna och avgör mål, tar den ställning till om medlemsstaten (lagstiftaren de nationella förvaltningsmyndigheterna) för sin del fullföljt sitt ansvar att uppnå det syfte och de verkningar som uttryckts i EU-lagstiftningen.<sup>263</sup> EU-domstolen har framhållit betydelsen av att lagtexter tolkas i enlighet med bestämmelsens ordalydelse (texten) och enligt det syfte som uttryckts i den lagstiftning som bestämmelsen är en del av (dess sammanhang, kontext) och att tolkningen sker på ett sådant sätt att lagstiftningens syfte inte ändras genom feltolkning.<sup>264</sup> Avsikten är med andra ord att bestämmelsen tolkas både *systematiskt* i sitt sammanhang enligt ordalydelsen och *teleologiskt* med avsikt att uppnå det ändamål som uttryckts för den lagstiftning som bestämmelsen är en del av. Det rättsliga välbefinnandets innehåll och faktiska betydelse för djuren formas och utvecklas således också genom EU-domstolens rättspraxis.

Detta betyder att tolkningen och tillämpningen av de gällande bestämmelserna på området (här kallat tolkningsprocessen) skall som utgångspunkt uppfylla två kriterier med två olika dimensioner:

---

<sup>260</sup> Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, punkt 57. EUT 2009/L 303/1–30.

<sup>261</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 40–46.

<sup>262</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 40–46 och 49–52.

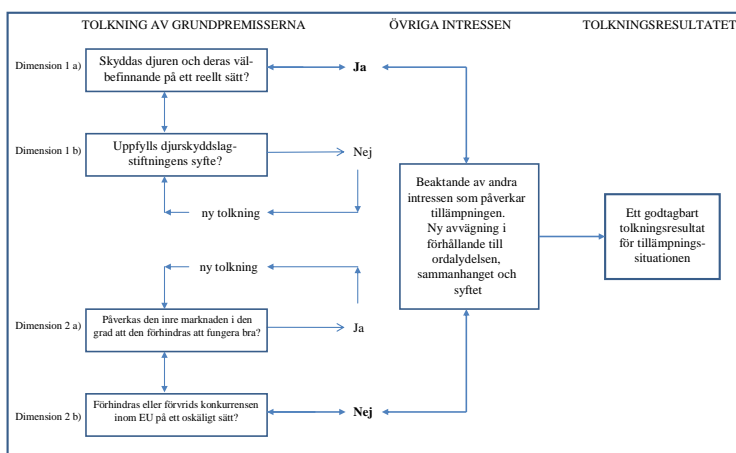
<sup>263</sup> Om EU-domstolens behörighet i Rosas & Kaila, 2010, ss. 266–272 (och särskilt om EU-domstolens ställningstaganden i förhandsavgöranden Sevón, 2008, ss. 637–644).

<sup>264</sup> Rosas, 2005, s. 336 och Rosas, 2005, s. 487. Se även målen i Wahlberg 1/2011, ss. 49–52 och dom daterat 18.12.2008 i mål C-306/07 *Ruben Andersen mot Kommunernas Landsförening för Slagelse Kommune*, REG 2008, s. I-10279.



- Dimension 1.
- a) att djuren skyddas på ett faktiskt sätt.
  - b) att djurskyddslagstiftningens syfte *de facto* inte genom tolkningsresultatet tillintetgörs.
- Dimension 2.
- a) att tolkningsresultatet inte förhindrar den inre marknads möjligheter att fungera bra.
  - b) att konkurrensen inom EU inte förvrids.

Efter att uppfyllelsen av grundpremisserna säkerställts genom tolkning skall övriga intressen inkluderas i tolkningsprocessen genom fortsatta avvägningar i förhållande till de tillämpbara bestämmelsernas ordalydelse, saksammanhang och lagstiftningens syfte. Exempel på sådana övriga intressen (eller effekter) som kan komma ifråga är livsmedelssäkerhet, folkhälsan, djursjukdomar, lönsamhet och andra intressen som påverkar verksamheten eller förvaltningen. Avvägningen och beaktandet av övriga intressen i tolkningsprocessen får dock inte leda till ett tolkningsresultat som tillintetgör grundpremisserna. Ett sådant tolkningsresultat kunde inte anses vara varken lagenligt eller godtagbart. Tolkningsprocessen har illustrerats i figur VI nedan med utgångspunkt i grundpremissernas innehåll och dimension.



Figur VI: Tolkningsprocessen utifrån de grundläggande premisserna som bör uppfyllas för att tolkningsresultatet kan anses vara rättsligt godtagbart.

#### 4.1.2. Centrala rättsprinciper och prövningsrätt

De allmänna materiella rättsprinciperna som är gällande inom EU och medlemsstaterna påverkar och ger stöd för avvägningarna i tolkningsprocessen. De materiella rättsprinciperna inom EU är principerna om legalitet,<sup>265</sup> proportionalitet, rättssäkerhet, tillitsskydd, jämställdhet och principen om god förvaltning.<sup>266</sup> Grunderna för god förvaltning etableras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 41 och artikel 51<sup>267</sup> och nationellt i GL 21 § 2 mom. gällande den enskildes rättsskydd.

EU-domstolen har lyft fram objektivitets- och proportionalitetsprinciperna i samband med behandlingen av djurskyddsärenden. Domstolen har poängterat att i sammanvägningen av olika målsättningar som uttryckts i lagstiftningen inom EU skall principerna ges faktisk betydelse både i tolkningen av den gällande lagstiftningen och i den bedömning som föregår de myndighetsåtgärder som vidtas.<sup>268</sup> Detta gäller inom ramen för den förvaltningsverksamhet och inom det beslutsfattande som tillsynsmyndigheterna med stöd av lag bedriver på området och inom ramen för den övervakning som de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna verkställer med stöd av hela lagstiftningen på området.

Med objektivitet menas i sammanhanget att åtgärderna baseras på sakliga och konkreta uppgifter samt att resultaten utmynnar i ett godtagbart välbefinnande och ett faktiskt skydd av djur.<sup>269</sup> Till objektiviteten anknyts även tjänstemannens opartiska verksamhet och beslutsfattande i den bemärkelsen att den inte får influeras av personliga förhandsinställningar eller antaganden som påverkar slutresultatet.<sup>270</sup>

*Lepistö* har ansett att principen förutsätter inom området för miljöhälsovården att myndigheten inte på osakliga grunder försummar sin skyldighet att skrida till

---

<sup>265</sup> Legalitetsprincipen inom EU-rätten innefattar både kravet om legalitet och lagbundenhet. Mäenpää, 2011, s. 260-261. Om principen i samband med EU:s primärlagstiftning i Rosas & Armati, 2010, ss. 36-39.

<sup>266</sup> Mäenpää, 2011, ss. 246-247 och 259-292. Särskilt om principen om god förvaltning i Koivisto, 2011, ss. 151-168.

<sup>267</sup> EUT 2000/C 364/01, 18.12.2000, 1-22.

<sup>268</sup> Närmare i Wahlberg 1/2011, ss. 49-53.

<sup>269</sup> Författarens tolkning av den tolkningslinje EU-domstolen uttryckt i de mål som behandlats i Wahlberg 1/2011. Se närmare ss. 51-52.

<sup>270</sup> Heuru, 2003, s. 196.

tvångsåtgärder.<sup>271</sup> Lepistö poängterar också att den objektiva opartiskheten betyder att beslutsfattarens ojävighet inte äventyras av att denne har ett kontinuerligt eller nära förhållande till saken eller till de som saken gäller.<sup>272</sup> Det är lätt att ansluta sig till Lepistös uppfattning och att även utvidga den till området för djurskydd.

Objektivitetskravet sammanbinds sålunda med legalitetsprincipen på så sätt att avvägningen *in casu* måste ske i enlighet med de krav och ramar som stipulerats i lagstiftningen och att beslutsfattandet med stöd av lag bör baseras på objektiva uppgifter.

I och med att bestämmelserna i djurskyddslagstiftningen i huvudsak lämnar utrymme för prövning och bör avvägas mot lagens syfte anknyts till djurskyddsmyndigheters beslutsfattande i samband med övervakning ett tolkningsföretråde som ställer både substantiella och rättsliga krav på bland annat motivering av beslut. Med tolkningsföretråde avser Lepistö sådana tillämpningssituationer i vilken tjänstemannen skall tolka bestämmelser som inte innehåller absoluta eller exakta bestämmingar eller mått för tillämpningen och som därmed lämnar utrymme för prövning.<sup>273</sup> I sådana situationer anses de i lag stipulerade regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna ha de bästa förutsättningarna att som utgångspunkt tolka saken juridiskt rätt.<sup>274</sup>

Leppinen har använt begreppet *subjektivt tolkningsföretråde* för att beskriva prövningen av sådana bestämmelser och har poängterat att djurskyddsmyndighetens tolkning av djurskyddslagstiftningen i en tillämpningssituation är subjektivt.<sup>275</sup> Begreppskonstruktionen *subjektivt tolkningsföretråde* är dock missvisande på så sätt att den tolkning eller prövning som djurskyddsmyndigheter gör i samband med beslutsfattande inte kan baseras på subjektivitet även om tolkningen är subjektiv i den bemärkelsen att tolkaren är ett subjekt. Bestämmelserna i GL 2 § 3 mom. om legalitet och lagbundenhet och GL 118 § om tjänstemannens ansvar för sina ämbetsåtgärder samt den innebörd objektivitetsprincipen getts både genom lagstiftning och i rättspraxis ställer grunden för den objektivitet tjänstemannen bör visa i den tolkningsprocess som anknyts till beslutsfattandet och tillämpningen av

---

<sup>271</sup> Exempelvis på grund av att förfarandet upplevs av myndigheterna som betungande eller komplicerat. Lepistö, 2008, s. 159.

<sup>272</sup> Lepistö, 2008, s. 159.

<sup>273</sup> Lepistö, 2008, s. 71.

<sup>274</sup> Leppinen, 2006, s. 460.

<sup>275</sup> Leppinen, 2006, s. 460. Leppinen har använt ordet *veterinär* i sin artikel, men i och med att det kan anmodas att han menar de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna i sammanhanget har det uttrycket använts här.

djurskyddslagstiftningen. Objektivitetskravet är oberoende av om bestämmelserna som tillämpas ger utrymme för prövning eller inte.<sup>276</sup>

Företrädet att tolka bestämmelser i djurskyddslagstiftningen och att använda sin prövningsrätt i övervakningsverksamheten innehåller befogenheter och maktelement som tilldelats myndigheterna i lag eller med stöd av lag. Detta innebär att tjänstemannen inte kan välja att använda eller att inte använda sina befogenheter eller den makt som uppfyllandet av tjänsteuppgifterna innebär. Det är myndigheternas *skyldighet* att inom ramen för sin behörighet och sina befogenheter att tillämpa lag och sin prövningsrätt. Tolkningen och prövningen som anknyts till beslutsfattandet och till behandlingen av djurskyddsärenden utgör sålunda skyldigheter vars uppfyllande bör heltäckande och noggrant motiveras med objektiva uppgifter i enlighet med de krav som lagstiftningen ställer (om myndighetspassivitet och motivering av beslut längre fram i sammanfattningen).

Med proportionalitetsprincipen menas inom området för djurskydd å ena sidan att både regleringen och myndighetsåtgärderna bör säkerställa att resultatet inte urvattnar djurskyddslagstiftningens syfte att skydda djuren och å andra sidan att åtgärderna inte är överdimensionerade i förhållande till vad som är nödvändigt för att uppnå målet.<sup>277</sup> Inom ramen för proportionalitetsprincipen har EU-domstolen även poängterat rättsakernas och åtgärdernas lämplighet och nödvändighet.<sup>278</sup> Till exempel i dom av den 12.1.2006 i mål C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH* mot *Landrat des Landkreises Bad Doberan* gällande åtgärder i samband med BSE har EU-domstolen uttryckligen ansett att slakt och destruktion av en kohort där det funnits ett smittat djur varit lämpliga åtgärder för att skydda folkhälsan (och djuren) under de aktuella omständigheterna.<sup>279</sup>

Avvägningarna eller sammanjämkningarna av olika intressen i EU-lagstiftningen och åtgärderna som vidtas med stöd av djurskyddslagstiftningen är inte materiellt gränslösa varken åt det ena eller andra hållet. Dock kan tolkningen och tillämpningen av

---

<sup>276</sup> Om begreppet *tolkningsföreträdare* överhuvudtaget skall sammanbindas med subjektivitet eller objektivitet vore det bättre att kalla det sålunda för ett *objektivt tolkningsföreträdare*.

<sup>277</sup> Se fotnot 62 och 67 i Wahlberg/2011, ss. 50-51. Den presenterade innebörden i proportionalitetsprincipen är inte gällande enbart för djurskyddsområdet. Jämför till exempel med EU-domstolens syn på utövande av fackliga stridsåtgärder i skenet av principen. Bruun, 2008, ss. 270-271.

<sup>278</sup> Målet *Jippes m.fl.*, punkt 81-85 och målet *Viamex m.fl.*, punkt 41-43 samt domen av den 12.1.2006 i mål C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH* mot *Landrat des Landkreises Bad Doberan*, REG 2006 I-679, punkterna 35 och 37.

<sup>279</sup> REG 2006 I-679, punkt 43.

bestämmelserna bedömas möta sin begränsning å ena sidan i sådana situationer då tolkningsresultatet reellt urvattnar lagstiftningens syfte, tillintetgör djurskyddet eller försvagar djurets välbefinnande till en sådan nivå att de flesta rationellt tänkande människorna uppfattar resultatet som oetiskt eller icke godtagbart. Å andra sidan uppkommer tolkningsbegränsningar i sådana situationer i vilka tolkningsresultatet förhindrar eller förvrider den inre marknaden eller konkurrensen inom unionen på ett sådant sätt att de i systemet inbyggda ekonomiska mekanismerna blir meningslösa eller oskäliga.

#### 4.1.3. Sammanfattande i generella punkter

På basis av analysen av de i avhandlingens artikel I behandlade rättsfallen kan EU-domstolens tolkningslinje i djurskyddsärenden som berör skyddet av produktions- och slaktdjur sammanfattas i följande generella punkter:<sup>280</sup>

- Bestämmelsens innehåll skall alltid tolkas, bedömas, avvägas och tillämpas både systematiskt och teleologiskt, med andra ord på basis av dess ordalydelse och sammanhang samt i enlighet med den avsikt som uttryckts i den lagstiftning som bestämmelsen ingår i. *Tolkningen skall kännetecknas av en systematisk och teleologisk tolkning.*
- De av myndigheterna på olika nivåer av förvaltningen inom EU och i medlemsstaterna vidtagna åtgärder och prövningen i samband med verkställd tillsyn och övervakning skall vara baserade på objektiva och konkreta uppgifter och bedömas bland annat i enlighet med legalitets- och proportionalitetsprinciperna. *Legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna skall särskilt beaktas i tolkningsprocessen.*
- Tolkningen skall inkludera även avvägning och sammanjämkning av olika målsättningar inom området för djurskydd (t.ex. kastrering av grisar gentemot djurs lidande och välbefinnande) och övriga målsättningar inom ramen av hela EU (t.ex. skyddet av djur gentemot förutsättningar för den inre marknaden att fungera bra). Tolkningen skall även prövas i ett större sammanhang med möjliga inverknings på folkhälsan, djursjukdomar och miljön.<sup>281</sup> *Tolkningsprocessen skall utvidgas till ett större sammanhang.*

EU-lagstiftningen inom området och EU-domstolens tolkning placerar djuren entydigt i en skyddsobjektsposition samtidigt som djurens ställning som kännande varelser uttryckligen

---

<sup>280</sup> EU-domstolens tolkningslinje och allmänna linjedragningar som framkommit genom de mål som granskats i forskningen kan givetvis vara gällande även på andra rättsområden.

<sup>281</sup> Innefattandet av eventuella verkningar på miljön är författarens tolkning i sammanhanget på basis av forskningsmaterialet och -resultaten i artikel I i avhandlingen. EU-domstolen har med andra ord inte uttryckligen nämnt miljön i de mål som behandlats i artikel I. Se Wahlberg 1/2011, ss. 49-52.

betonas. Genom den tolkning som EU-domstolen antagit har kravet om att fullt ut ta hänsyn till djuren som kännande varelser getts mening bland annat genom att domstolen poängterat att bestämmelserna skall tolkas på ett sådant sätt att djurskyddslagstiftningens syfte inte urholkas och att djurskyddet tillkommer alla, såväl myndigheterna och domstolarna som de enskilda individerna<sup>282</sup> i medlemsstaterna och inom EU.

På makronivå är den grad av skydd och den nivån av välbefinnande som genom djurskyddslagstiftningen tillfaller djur en sammanvägning av olika faktorer som har beaktats under lagstiftningsprocessen inom EU och i medlemsländerna, medan den gällande rätten realiserar för djuret på mikronivå genom den tolkning och tillämpning av lagstiftningen som sker *in casu*.<sup>283</sup> Ju tyngre andra intressen än djurskyddet och djurets välbefinnande väger i den tolkningsprocess som föregår lagstiftning och tillämpning, desto mer försvagas djurens rättsliga välbefinnande.

#### 4.2. Djurskyddsövervakningen samt tolkningen och tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna i djurskyddslagstiftningen i Finland åren 1996–2006

##### 4.2.1 Allmänt om den empiriska undersökningen

Avsikten med den empiriska forskningsdelen i avhandlingen har varit bland annat att utforska om tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen i samband med verkställd djurskyddsövervakning kan ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv anses vara förenlig med djurskyddslagstiftningens syftemål och korrekt bedömt utifrån de allmänna krav som ställs på behandling av ärenden vid myndighet.

Den empiriska undersökningen utgör en kritisk granskning av den djurskyddsövervakning som verkställs med stöd av DjurskyddsL 35–37 § i huvudsak av kommunal-, besiktnings- och länsveterinärer och genom det förvaltningsförfarande som anknyts till myndighetsverksamheten. Förvaltningen av djurskyddsärenden analyserades genom att granska dels tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna i samband med

---

<sup>282</sup> I DjurskyddsL 14 § stipuleras också att den som påträffar ett djur som är sjukt, skadat eller annars i ett hjälplöst tillstånd skall hjälpa djuret eller göra anmälan därom eller om det är uppenbart grymt mot djuret att hålla det vid liv, avliva djuret.

<sup>283</sup> Se figur 1 i Wahlberg 1/2011 om utformningen av djurens rättsliga välbefinnande på makronivå, s. 48 och figur IV i sammanfattningen om det begreppsliga förhållandet mellan djurens faktiska och rättsliga välbefinnande.

behandlingen av djurskyddsärenden, dels innehållet och språket i de upprättade dokumenten.

Forskningsmaterialet bestod av dokument som under åren 1996–2006 avfattats av besiktningsveterinärer, dåvarande länsstyrelse (länsveterinärer), kommunalveterinärer, de tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen och/eller polisen i samband med följande åtgärder: verkställande av inspektion med stöd av DjurskyddsL 39 § (inspektionsförordnanden, inspektionsberättelser, djurskyddsbeslut, förrättningsanmälningar), dokumentering av vidtagna åtgärder i samband med övervakning med stöd av DjurskyddsL 40 § om rådgivning och DjurskyddsL 42-47 § gällande förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder (inspektionsberättelser, djurskyddsbeslut, förrättningsanmälningar), anmälan av misstanke om överträdelse av djurskyddslagstiftningen i djurhållningsenheten som levererar djur till slakt med stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. (anmälningar till länsstyrelsen av besiktningsveterinärer) och förordnande av utredningar och undersökningar som ingår i länsstyrelsens befogenheter med stöd av DjurskyddsL 48 § samt uppfyllande av anmälningsskyldigheten till polisen med stöd av DjurskyddsL 63 § (djurskyddsmyndigheternas anmälningar till polisen och begäran om att förundersökning inleds).<sup>284</sup>

I de fall arkiveringen av ett djurskyddsärende hos länsstyrelsen även bestått av ett domstolsavgörande eller dom eller av dokument som hänförs till en polisundersökning av ärendet har även dessa dokument inkluderats i undersökningen som en informativ källa. Beträffande dokument som hänförs till transport av djur har endast de fall inkluderats som anmälts till länsstyrelsen av besiktningsveterinär och/eller i vilka besiktningsveterinären fattat ett djurskyddsbeslut.<sup>285</sup>

Till den offentliga maktutövningen anknyts de förvaltningsrättsliga åtgärderna som djurskyddsmyndigheter kan vidta med stöd av lag med avsikt att säkerställa att lagstiftningens bokstav efterlevs och blir uppfyllt. I FörvL 31 § tilldelas myndigheter en utredningsskyldighet för att ett ärende skall kunna avgöras.<sup>286</sup> I enlighet med DjurskyddsL 39 § har de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna rätt att verkställa inspektion till en

---

<sup>284</sup> Sammanlagt ingick 10 468 dokument i undersökningen, varav 4 039 dokument analyserades särskilt med hjälp av SPSS. Se närmare om forskningsmaterialet, avgränsningar och frågeställningar i Wahlberg 1/2011, ss. 353-358 och 358-360.

<sup>285</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 354-355.

<sup>286</sup> Närmare om utredningsskyldigheten i Wahlberg 4/2010, s. 357.

djurhållningsenhet och till ett slakteri (i ett slakteri endast besiktningsveterinärer och RFV med stöd av Djurskyddsl 34a § och 37 § 1 mom.).<sup>287</sup>

En inspektion med stöd av Djurskyddsl 39 § kan verkställas både med eller utan en misstanke om att djur sköts, behandlas eller används i strid med djurskyddslagstiftningen. Vid inspektionen kan djuret, dess förvaringsplats, den föda och dryck som ges djuret samt den utrustning och de redskap som används för djuret inspekteras. Därtill kan Evira och RFV förordna med stöd av Djurskyddsl 48 § veterinärer i tjänsteförhållande till staten eller kommunen att utföra undersökningar och utredningar i slakterier och djurhållningsenheter där djur hålls för idkande av näring med avsikt att säkerställa att djurskyddslagstiftningen följs eller för fullgörande av skyldigheter enligt ett internationellt avtal som är förpliktande för Finland eller då lagstiftningen inom EU så förutsätter.<sup>288</sup>

I dessa s.k. EU-inspektionerna granskas att de krav som är gällande för skyddet av produktionsdjur följs genom att en representativ mängd djurhållningsenheter och djurtransporter årligen inspekteras och rapporteras till kommissionen.<sup>289</sup> Från och med år 2010 är det länsveterinärerna vid RFV som verkställer EU-djurskyddsinspektionerna vid djurhållningsenheterna och i djurtransporterna (EU-inspektionerna gällande djurtransporter verkställs i samarbete med polisen och i slakterierna är det besiktningsveterinärerna som verkställer EU-inspektionerna av djurtransporter).<sup>290</sup> I den empiriska forskningen inkluderades enbart de EU-inspektioner vid djurhållningsenheter som föranledde en kontrollinspektion. Dokumentationen av kontrollinspektionen ingår sålunda i materialet, men inte själva EU-inspektionen. EU-inspektionerna har avgränsats från materialet på grund av att dessa bedömts utgöra ett eget utforskat forskningsområde, som det inte ansågs vara möjligt

---

<sup>287</sup> TranspL 28 § motsvarar Djurskyddsl 39 § till sitt innehåll.

<sup>288</sup> Gällande transport av djur ingår motsvarande innehåll i TranspL 29 §. Se närmare om de förvaltningsrättsliga åtgärderna med stöd av LivsmL och om besiktningsveterinärernas kompetens i Wahlberg 1/2008, ss. 10-19.

<sup>289</sup> En del av enheterna väljs som inspektionsobjekt genom slumpmässigt urval och en del utgående från vissa riskfaktorer som fastställts för olika djurslag. Eviras hemsida:

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/)

<sup>290</sup> Eviras hemsida:

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner/) och

[http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd\\_och\\_djurhallning/overvakning\\_av\\_djurskydd/tillsynen\\_over\\_djurtransporter/](http://www.evira.fi/portal/se/djur/djurskydd_och_djurhallning/overvakning_av_djurskydd/tillsynen_over_djurtransporter/)



att inkludera i den här undersökningen.<sup>291</sup>

#### 4.2.2. Övervakningsverksamhet och rättsskydd i djurskyddsärenden

Myndigheter skall i enlighet med gällande lag behandla, utreda och avgöra ett hos myndigheten anhängigt ärende. Djurskyddsmyndigheternas befogenhet att inspektera en djurhållningsenhet, en djurtransport eller ett slakteri baseras så som redan tidigare konstaterats på bestämmelser på lagnivå i enlighet med det i GL 2 § 3 mom. stipulerade legalitetskravet för all utövning av offentlig makt.

Om förfarandet vid inspektionen stipuleras i DjurskyddsL 49 § och i TranspL 35 § så att en inspektion skall verkställas på ett sådant sätt att den inte förorsakar onödiga olägenheter för djuren, djurens ägare eller innehavare eller för verksamheten eller i djurtransporten. Av propositionen till förvaltningslagen (RP 72/2002) framgår det att i och med att bestämmelserna gällande inspektionsförfaranden är innehållsmässigt oenhetliga i speciallagstiftningen och till en del bristfälliga, har det ansetts föreligga skäl att genom förvaltningslagen etablera de allmänna bestämmelserna gällande förfaranden som skall iaktas vid inspektioner.<sup>292</sup> Innebörden hos kravet om god förvaltning som anknyts till djurskyddsövervakningen gällande produktions- och slaktdjur formas i huvudsak genom förvaltningslagens bestämmelser om förfarandet i samband med behandling och avgörande av förvaltningsärenden.

Förutom det som stipulerats i DjurskyddsL 45 § om hörande av part ingår det inte närmare förfarandemässiga bestämmelser som anknyts till beslutsfattandet i lagarna gällande för området för djurskydd, utan förfarandet baseras på de i FörvL etablerade allmänna kraven och principerna som skall iaktas i förvaltningsverksamheten.<sup>293</sup> Den empiriska undersökningen fokuserades på tillämpningen av bestämmelserna gällande avfattande av inspektionsberättelse, hörande av part och rätten att få motiverade beslut.

I enlighet med FörvL 39 § 2 mom. skall en inspektionsberättelse över en inspektion avfattas

---

<sup>291</sup> EU-inspektionerna utgör ett område bland många andra områden som tematiken i den här avhandlingen utpekar som möjliga framtida forskningsområden.

<sup>292</sup> RP 72/2002, detaljmotivering till FörvL 39 § om inspektioner, s. 100.

<sup>293</sup> I DjurskyddsL 45 § regleras om hörande i samband med beslutsfattande. I TranspL ingår inte förfarandemässiga bestämmelser.

utan dröjsmål. I inspektionsberättelsen skall inspektionens förlopp och de viktigaste iakttagelserna som gjorts under inspektionen ingå.<sup>294</sup> En inspektionsberättelse skall avfattas även då inga brister eller missförhållanden iakttas i samband med inspektionen eftersom slutsatsen har relevans för partens möjligheter att förstå sina skyldigheter och för innebörden i den förklaring denne har rätt att ge före beslutsfattandet (m.a.o. har betydelse för partens rättsskydd).<sup>295</sup>

I 57,4 % (N = 3084) av de inspektionsdokument som utforskades i den empiriska undersökningen ingick det inte någon inspektionsberättelse,<sup>296</sup> även om det vid tolkningen av dokumenten godtogs som inspektionsberättelse sådana texter som gällde endast orsaken till inspektionen eller vars innehåll på annat sätt var mycket kort och begränsat. Innehållet i dessa dokument återgav eller beskrev inte djurets tillstånd och/eller levnadsmiljö i sin helhet och innefattade inte heller nödvändigtvis tydligt uttryckta slutsatser baserade på de observationer som gjorts under inspektionen. Om dessa texter inte tolkats som inspektionsberättelser hade procentvärdet varit avsevärt mindre. Speciellt kommunalveterinärernas dokumenteringspraxis varierade till sitt innehåll. I en del fall innebar dokumenteringen en täckande och klar beskrivning av inspektionen och beslutsfattandet, medan andra ytterligheten bestod av några oläsliga ord på inspektionsdokumentet eller djurskyddsbeslutet.<sup>297</sup>

Så som redan tidigare konstaterades har dokumenteringen av inspektionen även betydelse för hörande av part. Innan ett beslut fattas på basis av verkställd inspektion skall part höras. I GL 21 § 2 mom. stadgas att rätten att bli hörd skall tryggas genom lag. Med stöd av Djurskyddsl 45 § skall djurägaren alltid beredas tillfälle att bli hörd innan beslut med stöd av Djurskyddsl 42 § och 43 § fattas. I samband med brådsakande åtgärder med stöd av Djurskyddsl 44 § skall djurens ägare ges tillfälle att bli hörd endast om denne kan anträffas omedelbart.

Innehållet i Djurskyddsl 45 § eller förfarandet i samband med hörandet diskuteras inte närmare i propositionen till djurskyddslagen (RP 36/1995) men i propositionen till förvaltningslagen (RP 72/2002) diskuteras förvaltningslagens bestämmelse om hörande av

---

<sup>294</sup> I FörvFörfL 20 § stipulerades enbart att iakttagelse vid syn som kan inverka på ärendets avgörande skall antecknas i respektive handling. Bestämmelser om förrättande av inspektion ingick inte i lagen. I den empiriska undersökningen har detta beaktats så att bestämmelserna om syn beaktats i behandlingen av materialet och så att analysen av kravnivån på inspektionsberättelserna varit något mildare under perioden 1996–2003.

<sup>295</sup> Närmare i Wahlberg 4/2010, ss. 364-365.

<sup>296</sup> Wahlberg 4/2010, s. 374.

<sup>297</sup> Närmare i Wahlberg 4/2010, ss. 373-374.

part däremot på ett omfattande sätt. I propositionen betonas att rätten att bli hörd hänförs till den enskildes möjligheter till medinflytande och att hörandet har en främjande verkan på utredningen av ett ärende samt på individens rättsskydd.<sup>298</sup> Primärt skall rätten att bli hörd anses gälla i alla sådana ärenden i vilka det kan anses ligga i en parts intresse att lägga fram utredning.<sup>299</sup> I FörvL 34 § stadgas uttryckligen att en part skall ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge förklaring med anledning av sådan utredning som kan inverka på hur ärendet avgörs.

Det empiriska forskningsresultatet påvisade att endast i 30,8 % (N = 3080) av undersökta dokument kunde det entydigt avläsas att djurets ägare blivit hörd eller beretts tillfälle att framföra sin åsikt i ärendet eller att avge sin förklaring.<sup>300</sup> Det bör dock konstateras att av de flesta av de undersökta dokumenten framgick att parten hade varit närvarande under den verkställda inspektionen, varmed det kan antas att personen ifråga även fått framföra sin åsikt eller ge en förklaring, men att detta inte blivit dokumenterat eller uppfattats som ett hörande. Ett sådant förfarande fyller inte kravet om hörande av part i enlighet med FörvL 34 §. Parten kunde i dylika fall i princip yrka på att hon/han inte blivit hörd och på så sätt få ärendet omprövat genom besvär. Gällande hörande av part kunde det konstateras att speciellt kommunalveterinärer har skäl att förbättra sin förvaltningspraxis.<sup>301</sup>

Även rätten att få motiverade beslut har sin grund i GL 21 § 2 mom. och dess garantier för god förvaltning som skall tryggas genom lag. I FörvL 45 § stadgas att ett beslut skall motiveras. Med motivering menas att myndigheten anger i motiveringen omsorgsfullt, tydligt och begripligt de omständigheter, utredningar och bestämmelser som legat som grund för avgörandet.<sup>302</sup> Detta bör ske på ett sådant sätt att en part får veta (och har möjlighet att förstå) vilka omständigheter som lett till avgörandet så att denne bland annat kan bedöma om det föreligger behov att söka ändring.<sup>303</sup>

Beträffande motivering av beslut kunde det konstateras att långt över hälften av besluten inte

---

<sup>298</sup> RP 72/2002, detaljmotiveringen till FörvL 34 §, ss. 95-96.

<sup>299</sup> RP 72/2002, detaljmotiveringen till FörvL 34 §, ss. 95-96.

<sup>300</sup> Wahlberg 4/2010, s. 375.

<sup>301</sup> Wahlberg 4/2010, s. 375. Detta förklaras även av att det var kommunalveterinären som verkställde de flesta inspektionerna och fattade de flesta djurskyddsbesluten i de ärenden som ingick i forskningsmaterialet. Se närmare s. 373.

<sup>302</sup> RP 72/2002, detaljmotivering till FörvL 45 §, s. 107.

<sup>303</sup> Se även fotnot 63 i Wahlberg 4/2010, s. 366.

blivit motiverade (67,1 % N= 3043).<sup>304</sup> Beträffande en del av dokumenten förblev det oklart om tjänstemannen avsett den ifrågavarande texten vara en inspektionsberättelse eller en motivering till beslutet. Kännetecknande för de beslut som blivit entydigt motiverade var att motiveringen var väl och heltäckande skriven med ett tydligt och klart språk samt att den veterinärmedicinska kunskapen och främjandet av djurens välbefinnande sammanbands på ett välformulerat sätt med de rättsligt ställda kraven.<sup>305</sup> Till sakinnehåll motiverades besluten i huvudsak med hygieniska angelägenheter eller med ord som beskrev djurets sjukdoms- eller hälsotillstånd. Begreppen lidande, smärta och plåga samt välbefinnande ingick begränsat i motiveringstexterna.<sup>306</sup> Beslutsfattaren hade inte i regel redogjort för hur och på vilka grunder denne kommit fram till beslutet i förhållande till djurskyddslagens syfte eller hur denne övervägt slutresultatet i förhållande till lagens syfte.

Generellt bedömt kan parternas rättskydd inte anses vara särskilt starkt på grund av att så få beslut blivit motiverade. Likaså kan avsaknaden av en motivering till beslutet inte anses främja god och öppen förvaltning på grund av att det förblir omöjligt att ta ställning till myndighetens argumentering och till de gjorda avvägningarna.<sup>307</sup> Tillämpningen av lagstiftningen kan inte heller under sådana omständigheter utsättas för granskning eller prövning i efterhand.<sup>308</sup>

Att som djurskyddsmyndighet i sin tjänsteverksamhet säkerställa att de förvaltningsrättsliga form- och förfarandekraven blir korrekt uppfyllda bör ses som ett direkt sätt att säkerställa djurägarens rättsskydd (och ett skydd mot godtycklig förvaltning) samt ett indirekt sätt att skydda djur mot onödigt lidande och att främja deras välbefinnande. Den förvaltningsrättsliga dokumenteringen har självfallet även betydelse för en eventuell behandling av ärendet vid domstol.

Även om det formella, materiella och språkliga innehållet i dokumenteringen generellt bedömt är varierande och i vissa hänseenden svagt, kan givetvis djuren *de facto* ha skyddats mot onödigt lidande och deras välbefinnande främjats i samband med övervakningsverksamheten. Dokumenteringen i samband med övervakningsverksamheten är

---

<sup>304</sup> Wahlberg 4/2010, s. 379.

<sup>305</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 379 och 389-390 (gällde kommunalveterinärernas förvaltningspraxis).

<sup>306</sup> Wahlberg 4/2010, s. 379.

<sup>307</sup> Wahlberg 4/2010, s. 379.

<sup>308</sup> Wahlberg 4/2010, s. 379.

dock ett underlag för bedömningen av behandlingen och avgörandet av ärendet samt en garanti för djurägarens rättsskydd. Därmed kan uppfyllandet av de förfarandemässiga och formella kraven med stöd av lag inte nog betonas.

På basis av den empiriska undersökningen kan det konstateras att förvaltningen av djurskyddsärenden som gäller produktions- och slaktdjur inte kan anses uppfylla alla de förvaltningsrättsliga krav som ställts på behandling och avgörande av ärenden vid myndighet.

#### 4.2.3. Rådgivning och tillämpning av förvaltningstvång

Med stöd av DjurskyddsL 40 § gällande rådgivning skall den som verkställer en inspektion verka för att lindriga missförhållanden som inte kan bedömas vara egentliga lagöverträdelser avhjälps genom råd till djurets ägare eller innehavare (i TranspL ingår inte någon motsvarande bestämmelse). Med andra ord, då den som verkställer inspektionen tolkar lagstiftningens materiella bestämmelser i förhållande till lagens syfte och de observationer av djurets förnimmelser och miljö som görs under inspektionen som lagenliga (jmf. med innehållet i figur IV om djurs faktiska och rättsliga välbefinnandes begreppsliga förhållande: tolkningen rör sig i figurens övre del). I skenet av djurskyddslagstiftningens syfte är bestämmelsens tillämpningsområde vidgat i den bemärkelsen att den som verkställer inspektionen skall alltid och i varje situation utöver att skydda djur även sträva efter att främja djurets välbefinnande och goda behandling. Innehållet i bestämmelsen är sålunda avsett att å ena sidan avhjälpa lindriga missförhållanden i djurskyddshänseende och å andra sidan främja djurs välbefinnande i enlighet med djurskyddslagens syfte.

Det empiriska forskningsresultatet påvisar att bestämmelsen inte tillämpats i så hög grad som dess innehåll ger anledning att förmoda (13 % N=3082). Forskningsresultatet påvisade också att tillämpningen delvis inneburit att råd skrivits i bestämd form som ett förbud eller som en föreskrift genom vilken part ålagts att fullgöra en skyldighet (5,8 % N=3066).<sup>309</sup> Tillämpningen av DjurskyddsL 40 § om råd har med andra ord varit tvetydigt i förhållande till DjurskyddsL 42 § om förbud och föreskrifter. Därtill kunde även inspektionsberättelser och motiveringar till beslut i vissa fall anses innehålla råd genom meningar som uttryckte veterinärmedicinska fakta om djurs hälsa och välbefinnande även om tillämpningen av

---

<sup>309</sup> Tabell III (se även tabellerna IV och V) i Wahlberg 4/2010, ss. 377-378.

DjurskyddsL 40 § inte uttryckligen nämnts.<sup>310</sup> Speciellt kommunalveterinärernas tillämpning av bestämmelsen kunde konstateras vara delvis inkonsekvent och ologisk.<sup>311</sup>

Med stöd av både DjurskyddsL 42 § och TranspL 37 § skall övervakningsmyndigheterna som verkställer inspektion förbjuda djurets ägare eller innehavare eller den person som transporterar djur att fortsätta med eller att upprepa det förfarande som strider mot djurskyddslagstiftningen och ålägga denne att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid. I undersökningen framkom att i 43 % (N=3072) av de fall då det kunnat konstateras missförhållanden eller brister i djurhållningsenheten eller i slakteriet har DjurskyddsL 42 § entydigt tillämpats,<sup>312</sup> men djurskyddsmyndigheter hade också – något förbryllande – i 3,8 % (N=3068) fall dokumenterat att inga missförhållanden råder samtidigt som parten på basis av språkets utformning i dokumentet ålagts att korrigera konstaterade brister (vanligtvis var dessa dokumenterade i inspektionsberättelsen).<sup>313</sup>

Resultaten om tillämpningen av DjurskyddsL 40 § och DjurskyddsL 42 § tyder på att i stället för att på ett direkt sätt förbjuda eller ålägga den försumlige att fullfölja sin skyldighet med stöd av DjurskyddsL 42 § ges föreskriften eller förbudet i form av råd med stöd av DjurskyddsL 40 §. Det verkas som att innehållet i DjurskyddsL 40 § uppfattas avse en mildare form av föreskrift eller förbud. Rättsligt bedömt är skillnaden mellan bestämmelserna dock markant genom förbudets eller föreskriftens bindande verkan i motsats till rådets rättsliga karaktär. Förfarandet tyder på en felaktig lagtillämpning och otillräckliga rättsliga kunskaper hos den myndighet/tjänsteman som verkställt övervakningen. Förfarandet kan naturligtvis även vara ett uttryck för tjänstemannens försök att avvärja en obekväm situation.

Förutom att tillämpningen av DjurskyddsL 40 § i situationer som inte kan bedömas som lindriga missförhållanden i djurskyddshänseende är lagstridig, kan en oklar tillämpning av de förvaltningsrättliga bestämmelserna ha långtgående verkningar både för djuret och för dess ägare eller innehavare. För djurägaren eller innehavaren eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande kan en oklar tillämpning av bestämmelserna innebära oklarheter i vad som ålagts denne att uppfylla på ett rättsligt bindande sätt och vad inte.<sup>314</sup> För djuret kan en

---

<sup>310</sup> Wahlberg 4/2010, s. 379.

<sup>311</sup> Wahlberg 4/2010, s. 377.

<sup>312</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 377-378.

<sup>313</sup> Wahlberg 4/2010, s. 377.

<sup>314</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 373-380 och 391-393.

ineffektiv tillämpning innebära att förhållandena förblir oförändrade eller att situationen eller djurets tillstånd hinner försämrats avsevärt på grund av att tid förflyter innan behövliga åtgärder vidtas. En sådan tillämpningstendens i övervakningsverksamheten kunde också avläsas av det empiriska forskningsmaterialet genom fall i vilka djurskyddsmyndigheten verkställde återkommande inspektioner vid samma djurhållningsenhet och konstaterade återkommande brister, men vidtog inte behövliga åtgärder.<sup>315</sup>

Kännetecknande för dokumenteringen av de återkommande inspektionerna var att den som verkställde inspektionen konstaterade upprepade gånger samma brister och tillämpade DjurskyddsL 42 § på nytt, men med ny tidsfrist, eller, alternativt avfattade inspektionsberättelsen och eventuellt hörde parten, men skred inte till några åtgärder med stöd av lagstiftningen.<sup>316</sup>

Det att återkommande inspektioner till djurhållningsenheter utan att tydliga och klara förvaltningsåtgärder vidtas (och utan att utredningen, beslutsfattandet och åtgärderna dokumenteras begripligt och klart) ger signaler om att djurskyddsärenden sköts generellt bedömt tämligen ytligt och summariskt. Förfarandet antyder även att bedömningen och behandlingen av djurskyddsärenden inte prioriteras *de facto* som viktiga hos myndigheten. En dylik förvaltning av djurskyddsärenden och verkställd övervakningsverksamhet kan givetvis inte heller anses vara effektiv, varken rättsligt, moraliskt eller veterinärmedicinskt.

Den empiriska undersökningen påvisade att DjurskyddsL 43 § om föreläggande av vite och hot om tvångsutförande (1,00 % N=3075) samt DjurskyddsL 44 § gällande brådiskande åtgärder tillämpas begränsat som tvångsåtgärder (7,00 % N=3067).<sup>317</sup> Resultatet av tillämpningen av DjurskyddsL 44 § kan tolkas både i en positiv och i en negativ bemärkelse. I positiv bemärkelse påvisar resultatet att behovet att tillämpa bestämmelsen är lågt och i negativ att skyddet av djur är försvagat på grund av att bestämmelsen tillämpas sällan i situationer som uppfyller det rekvisit som bestämmelsen uppställer. I skenet av de framkomna resultaten framstiger det senare alternativet som dominerande på grund av följande två orsaker:

---

<sup>315</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 381-384.

<sup>316</sup> Wahlberg 4/2010, s. 381.

<sup>317</sup> Wahlberg 4/2010, s. 377.

- A) Besiktningsveterinärer konstaterades ha en hög tillämpningströskel för vad som bedöms vara onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga för djur innan hon/han skrider till åtgärder med stöd av DjurskyddsL 42 § eller DjurskyddsL 44 §.<sup>318</sup> Detta reducerar tillämpningsfrekvensen och innebär ett svagare skydd för slaktdjuren än vad som lagstiftningen ger anledning att förvänta.
- B) I kommunalveterinärers övervakningsverksamhet är tillämpningen av DjurskyddsL 42 § oklar i förhållande till DjurskyddsL 40 §. Detta förenat med den låga tillämpningsfrekvensen av DjurskyddsL 44 § ger anledning att misstänka att även tillämpningen av DjurskyddsL 44 § är oklar i förhållande till DjurskyddsL 42 §. Med andra ord, att kommunalveterinärer även i sådana situationer i vilka det av djurskyddsskäl skulle vara motiverat att skrida till brådskande åtgärder i stället föreskriver parten att fullgöra sin plikt eller förbjuder denne att fortsätta med eller upprepa förfarandet som strider med lagstiftningen.<sup>319</sup> Detta minskar tillämpningsfrekvensen av DjurskyddsL 44 § och kan även innebära ett faktiskt försvagat djurskydd i tillämpningssituationen.

I den negativa tolkningen av resultatet kan sålunda den oklara tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna och begränsade användningen av förvaltningstvång innebära ett försvagat skydd av djur. Detta kan betyda att i situationer i vilka myndigheten av djurskyddsskäl borde tillämpa DjurskyddsL 44 § och vidta omedelbara åtgärder för att trygga djurs välbefinnande eller avsluta djurets uppenbara lidande, hålls åtgärdströskeln onödigt hög. Bristerna i användningen av förvaltningstvång kan även betyda att situationer följs upp genom att upprepade gånger tillämpa enbart DjurskyddsL 42 § om förbud och föreskrifter. Det å sin sida kan leda till ineffektivitet i övervakningsverksamheten och ett försvagat skydd av djuren.

De observationer och resultat som framkommit i den empiriska undersökningen om de lokala övervakningsmyndigheternas lagtillämpning antyder att till verksamheten sammanbinds

---

<sup>318</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 371-372, 376-377 och 385-388.

<sup>319</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 377-379 och 389-391.



också i någon mån passivitet med att skrida till åtgärder.<sup>320</sup> Detta behöver inte innebära att resultaten om bristerna i lagtillämpningen (och tolkningen) på ett direkt sätt avspeglar ett faktiskt svagt skydd av djuren, men kan inte heller utesluta en sådan möjlighet.

#### 4.2.4. Särskilt om besiktnings- och kommunalveterinärernas övervakningsverksamhet

Både verksamheten i djurhållningsenheterna och slakteriverksamheten är i praktiken för allmänheten sluten verksamhet som innebär att kommunal- och besiktningsveterinärerna övervakar även det allmännas intresse som anknyts till både livsmedelssäkerheten och de i samhället allmänt gällande moraliska värderingarna om hur levande djur kan och får behandlas i livsmedelsproduktionen.<sup>321</sup> Därför lyfts de lokala djurskyddsmyndigheternas övervakningsverksamhet fram i sammanhanget.

Förutom vad som redan tidigare uttalats om övervakningsverksamheten kan det konstateras beträffande djurskyddsövervakningen som verkställs av besiktningsveterinärer att besluten som riktats mot slakteriet eller den person som ansvarat för djurens välbefinnande under transporthändelsen i regel avsett grova överträdelser i behandlingen och hanteringen av slaktdjuren.<sup>322</sup> Frånvaron av anmälningar och beslut om lindrigare överträdelser eller missförhållanden (förutom gällande smutsiga djur<sup>323</sup>) väckte frågan om hur dessa hanteras i samband med övervakning – eller är det så att lindriga överträdelser i huvudsak förbises? På basis av de besök som gjordes till olika slakterier under forskningens gång finns det anledning att förmoda att det senare är fallet.<sup>324</sup>

Samtidigt bör det konstateras att det inte var ovanligt att besiktningsveterinärerna uttryckligen uttryckte djurskyddslagens syftemål i sina beslut och anmälningar. Besiktningsveterinärerna hade i flera fall strävat efter att främja djurens välbefinnande vid djurhållningsenheten, förutom genom att uppfylla sin anmälningsskyldighet till RFV med stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom., genom att kommentera de observationer som gjorts av

---

<sup>320</sup> Wahlberg 4/2010, ss. 387 och 390-393.

<sup>321</sup> För övrigt verkställs de flesta djurskyddsinspektionerna utanför slakterierna av kommunalveterinärer. Wahlberg 4/2010, s. 375. Länsveterinärernas roll är allmänt bedömt mera stödjande och koordinerande för de lokala djurskyddsmyndigheterna än betydande för själva djuret i en konkret situation. Därför har länsveterinärernas förvaltningsverksamhet utelämnats från sammanfattningen. Om länsveterinärernas verksamhet i Wahlberg 4/2010, ss. 373, 376, 383, 389, 391 och 393.

<sup>322</sup> Wahlberg 4/2010, s. 376.

<sup>323</sup> Se närmare Wahlberg 4/2010, s. 360.

<sup>324</sup> Närmare i Wahlberg 4/2010, ss. 385-386.

djurets välbefinnande, kondition eller hälsotillstånd vid slakteriet på köttbesiktningssblanketten (skickas till producenten) eller genom att skicka ett särskilt brev till djurets ägare.<sup>325</sup> Ett sådant förfarande leder dock inte till några rättsligt bindande konsekvenser för mottagaren. Förfarandets eventuella faktiska effekter på verksamheten i djurhållningsenheten eller på djurens välbefinnande kan inte bedömas inom ramen för den här forskningen.

Av de anmälningar besiktningsveterinärerna gjort hos länsstyrelsen kan det inte i regel avläsas att besiktningsveterinären uppfyllt sin anmälningsskyldighet till polisen med stöd av Djurskyddsl 63 §, fastän innehållet i anmälningen till länsstyrelsen entydigt skulle överskrida det rekvisit bestämmelsen uppställer.<sup>326</sup>

Resultaten påvisar också att till återkommande, till slaktverksamheten anknutna överträdelser av djurskyddslagstiftningen (i slakteriet) sammanbinds även passivitet hos besiktningsveterinärerna att skrida till åtgärder.<sup>327</sup> Likaså varierade den intensitet med vilken kommunalveterinärerna (och länsveterinärerna) skred till åtgärder med avsikt att avhjälpa de observerade missförhållandena i djurhållningsenheten.<sup>328</sup> Passiviteten har ansetts kunna bero bland annat på okunskap om tjänstemannens ansvar att uppfylla sina tjänsteuppgifter på ett behörigt sätt, vilket stipuleras i statstjänstemannalagens (750/1994) 14 § och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) 17 § om tjänsteinnehavarens allmänna skyldigheter. Med behörighet avses bland annat att tjänstemannen inte avhåller sig från att uppfylla sina skyldigheter.<sup>329</sup>

I skenet av hela forskningsmaterialet och de observationer som gjorts under besök till slakterier samt på basis av de diskussioner som förts med djurskyddsmyndigheter på olika förvaltningsnivåer under forskningens gång är det befogat att anta att orsakerna till de ovan nämnda svagheter i den av besiktning- och kommunalveterinärerna verkställda övervakningsverksamheten beror i huvudsak på tre orsaker:

- 1) Okunskap om juridiken beträffande (tolkning och) tillämpning av lagstiftning.

---

<sup>325</sup> Wahlberg 4/2010, s. 388.

<sup>326</sup> Anmälningsskyldigheten är överlag låg. Endast ur 155 dokument (N=3136) kunde entydigt avläsas att anmälan med stöd av Djurskyddsl 63 § gjorts till polisen.

<sup>327</sup> Se närmare i Wahlberg 4/2010, ss. 385-386.

<sup>328</sup> Wahlberg 4/2010, s. 383.

<sup>329</sup> Se även Wahlberg 4/2010, s. 387.

- 2) Okunskap om de krav som ställs på tjänstemän och tjänsteutövning med stöd av lag.
- 3) Rädsla för att misslyckas eller för att ”göra fel” i sin tjänsteutövning eller för att utsättas för en besvärprocess.

Med misslyckande menas det att tjänstemannen upplever en personlig (eller social) eller professionell risk för ett misslyckande i sammanhanget. Detta leder medvetet eller omedvetet till att inga åtgärder vidtas eller att åtgärderna som vidtas inte har en rättsligt bindande verkan och/eller någon faktisk effekt på djurets livsmiljö eller tillstånd. En hög risknivå relaterar sålunda till en låg åtgärdsaktivitet som därtill sammanbinds med det prövningsutrymme som de tillämpliga bestämmelserna ger utrymme för i en aktuell situation. Ett abstrakt innehåll och en vid prövningsrätt kan förmodas ha betydelse för den administrativa verkställigheten på så sätt att ju abstraktare innehållet är, desto lägre blir åtgärdsaktiviteten särskilt i en mångfacetterad och besvärlig tolkningssituation. Den tredje orsaken anses vara dominant åtminstone i sådana situationer som kännetecknas av passivitet.

4.2.5. Passivitet hos myndigheten i att skrida till förvaltningsrättsliga åtgärder och situationer i vilka part för viss tid borde kunna anses ha förbrukat sin rätt att hålla eller hantera produktionsdjur

Det är ur djurets perspektiv – och även ur en etisk synvinkel – oskäligt att ett djurskyddsärende som innebär att djuret hålls eller hanteras kontinuerligt på ett sådant sätt att de åsamkas onödigt lidande kan fortgå i årtal utan att djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande behöver ansvara för sina försummelser av djurskyddslagstiftningen varken förvaltnings- eller straffrättsligt.

Den passivitet hos de lokala djurskyddsmyndigheterna som beskrivits i det föregående kapitlet i de situationer i vilka lagöverträdelse konstaterats men i vilka åtgärder inte vidtagits och i de situationer i vilka myndigheten tillämpat DjurskyddsL 40 §, DjurskyddsL 42 § och DjurskyddsL 44 § på felaktiga grunder eller på fel sätt, kan i detta sammanhang anses utgöra tecken på missbruk av prövningsrätten. På grund av att passivitet och bristfälliga förfaranden i förvaltningen av djurskyddsärenden relativt allmänt kunde avläsas i forskningsmaterialet skulle det vara motiverat att i samband med att djurskyddslagen reformeras uttryckligen ålägga myndigheterna att agera i enlighet med lag i situationer då lagöverträdelse misstänks eller konstateras.

Det är också oskäligt att en djurägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande kan upprepade gånger överträda lagens bokstav utan att myndigheten i något skede i tillägg till de övriga administrativa tvångsmedlen med stöd av djurskyddslag kan besluta att denne för viss tid förbrukat sin rätt att hålla eller att hantera djur. Därför borde övervakningsmyndigheter tilldelas befogenhet att i enlighet med vissa villkor fatta beslut om att djurets ägare eller innehavare för en viss tid förbrukat sin rätt att hålla produktionsdjur.<sup>330</sup>

Ett sådant beslutsfattande skulle aktualiseras i situationer då djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande upprepade gånger underlåter att uppfylla sin skyldighet och/eller upprepade gånger åsamkar djuren onödigt lidande eller i vilka parten eftersträvar att korrigera överträdelserna men på ett sådant sätt att det inte kan anses att djurhållningen är på en rättsligt godtagbar nivå.

I och med att ett beslut om att parten för viss tid har förbrukat sin rätt att hålla eller hantera produktionsdjur skulle innebära användning av ett stort mått av offentlig makt är det inte motiverat att tilldela enskilda tjänstemän (de lokala djurskyddsmyndigheterna) sådana befogenheter, men ärendet kunde avgöras inom ramen av RFV:s kompetenssfär så att ärendet avgörs av RFV på föredragning. I praktiken kunde saken vara ordnad så att länsveterinären kunde på eget initiativ eller på de lokala djurskyddsmyndigheternas begäran föredra att RFV fattar ett beslut om att parten för en viss tid förbrukat sin rätt att hålla produktionsdjur om vissa eller något av de på förhand etablerade kriterierna uppfylls (i enlighet med de allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelserna för beslutsfattande vid myndighet). Sådana kriterier kunde exempelvis vara:

- Fem eller fler försummelser inom ett år av djurens välbefinnande eller överträdelser av djurskyddslagstiftningens bokstav som lett till förvaltningsrättsliga åtgärder. Och/eller att djurägaren eller innehavaren eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande inte strävat efter att förbättra djurhållningen eller hanteringen av djur på ett bestående sätt och/eller att hanteringen av djuren fortfarande eller kontinuerligt är lagstridigt.

---

<sup>330</sup> Detta skulle innebära att det vore nödvändigt att stipulera om saken även i lag om transport av djur för att omfatta personen som ansvarar om djurens välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet i bestämmelsernas sfär.

- Då två lokala djurskyddsmyndigheter konstaterar och bedömer i samband med inspektion att överträdelsen/överträdelserna är grava på grund av långvarig försummelse av djurens välbefinnande.

Ett beslut om att part förbrukat sin rätt att hålla produktionsdjur för viss tid kunde fattas enbart för maximalt ett år.<sup>331</sup> Beslutet kunde förlängas en gång med maximalt tre månader. Beslutet kunde även avskrivas som obehövt eller upphävas på ansökan under hela den aktuella tiden. I ansökan borde sökanden påvisa hur hon/han korrigerat situationen och/eller hur hon/han i övrigt tänkt undvika att en liknande situation uppstår i framtiden. Djurskyddsmyndigheter borde också tilldelas befogenhet att inspektera djurhållningsenheten innan ett förvaltningsbeslut gällande förbrukandet av rätten att hålla produktionsdjur för viss tid kunde upphävas. Givetvis skulle parten även kunna besvara sig över beslutet i normal ordning hos den i besväransvisningen angivna förvaltningsdomstolen.

En ovan beskriven reglering på lagnivå skulle troligen även utveckla övervakningsmyndigheternas tolkning av djurskyddslagstiftningen i en strängare riktning och därmed utveckla tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna på ett sätt som är gynnsammare för djurens rättsliga välbefinnande.

Tolkningen och tillämpningen av den lagstiftning som berör skyddet av djur formar den helhet genom vilken å ena sidan den nivå av skydd och välbefinnande som i rättslig bemärkelse tilldelas djuren bestäms och å andra sidan vars kvalitativa utformning genom djurskyddsbeslut direkt påverkar djurägarens rättsskydd. Dokumenteringen av denna helhet, både till dess innehåll och kvalitativa egenskaper, bör inte underskattas i samband med de åtgärder genom vilka man strävar efter att främja den nivån av välbefinnande som rättsligt tilldelas djur.

---

<sup>331</sup> Utan att dra vittgående eller entydiga paralleller ingår liknande reglering om tillfälligt eller slutgiltigt återkallande av förarens eller skötarens kompetensbevis och om tillfälligt förbudande av transportörens lov att transportera djur på medlemsstatens territorium i Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, artikel 26 och i LivsmL 68 § om hot om avbrytande.

## AVSLUTNING

### 5. FRAMTIDSUTSIKTER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG

#### 5.1. Rättspositioner – från kännande varelser till egenvärde som bör respekteras

I århundraden har framför allt filosofer fört diskussioner om huruvida djur är ting som utan känsel reagerar på yttre stimuli eller är kännande varelser som kan lida och förnimma smärta. Numera torde åsikterna om att djur inte skulle vara kännande varelser vara marginella. Genom lagstiftning både inom EU och i Finland har djurens varande som kännande varelser även rättsligt bekräftats.

I Djurskyddsl 2 § stipuleras att lagen tillämpas på alla djur. Likväl intar djur inom olika kategoriseringar av djur (t.ex. försöksdjur, produktionsdjur, vilda djur) olika rättspositioner. I artikel I i avhandlingen jämfördes *vilda djurs* och *produktionsdjurs* rättspositioner i förhållande till den rättsliga grund som skyddet av djuren vilar på och i förhållande till förvaltningsrättsliga åtgärder som kan vidtas med stöd av lag. En central fråga i sammanhanget var vilka konsekvenser rättspositionen har för den administrativa verkställigheten inom området för djurskydd.

Det kunde konstateras att alla djur i princip har tilldelats ett individuellt och ett likadant skydd med stöd av djurskyddslagen, men att skyddet inte kan realiseras i form av förvaltningsrättsliga myndighetsåtgärder med stöd av djurskyddslagen utan att djuret ägs eller innehavs av en fysisk eller juridisk person. Om djur sköts, behandlas eller används i strid med bestämmelser i djurskyddslagstiftningen skall de förvaltningsrättsliga åtgärderna i enlighet med Djurskyddsl 40–44 § adresseras djurets ägare eller innehavare. Däremot kan det finnas situationer i vilka skyddsåtgärder som vidtas av myndigheter inom ramen av miljöskyddet och som omfattar *djur i naturen* riktas mot alla.<sup>332</sup>

I GL 20 § stadgas att var och en bär ansvar för naturen och för naturens mångfald samt för miljön och kulturarvet. Därtill stadgas att det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

---

<sup>332</sup> Se Wahlberg 1/2011, ss. 34-35 och 55-57.

De förpliktelser gentemot miljön som stadgas i GL 20 § 1 mom. har som utgångspunkt naturens egenvärde. Till naturens egenvärde ansluter sig sådana värden som inte kan återföras till individers fri- och rättigheter.<sup>333</sup> Skyddet av *djur i naturen* omfattar sålunda en sammanjämkning av dels *naturens egenvärde*, dels *människans grundlagsenliga rätt till naturen och dess mångfald*. Därtill kan GL 19 § gällande rätten till social trygghet, i vilken allmänheten tilldelas en skyldighet att främja befolkningens hälsa, innebära myndighetsåtgärder med stöd av lag som har konsekvenser för både produktionsdjurens ägare eller innehavare och för den näringsverksamhet som anknyter sig till hållandet av dessa djur – och därmed också i en indirekt bemärkelse för djurens välbefinnande och skydd.

Rågången beträffande vilka djur som kan anses omfattas av de begrepp som ingår i GL 20 § 1 mom. är oklar på grund av frånvaron av en rättslig begreppsdefinition och diskussion om vilka djur som kan anses inbegripas i begreppet *naturens mångfald* och i begreppet *djur i naturen*.<sup>334</sup> Med begreppet *denaturaliserade djur* som använts i artikel I i den här forskningen avses sådana djur som inte lever i och av naturen och som är människans egendom eller i människans vård. Denaturaliserade djur anses utgöra en del av naturens mångfald genom sin genetiska bakgrund men inte uttryckligen tillfalla inom ramen av det djurbegrepp som stipulerats i GL 20 § 1 mom.<sup>335</sup> Dessa djur skall skyddas för att de är levande varelser på ett direkt sätt med stöd av djurskyddslagen.

Följande sammanfattande slutsatser (punkterna A-E nedan) kan framföras om *vilda djurs* och *produktionsdjurs* rättspositioner i skenet av GL 20 § 1 mom. och Djurskyddsl 1-3 § om lagens syfte och allmänna principer samt Djurskyddsl 40–44 § gällande de förvaltningsrättsliga åtgärderna:

---

<sup>333</sup> Vilka anser att ett egenvärde innebär bland annat att djur inte alls kan användas som livsmedel. Å andra sidan poängterar hon att naturens egenvärde i filosofisk kontext innebär att människan har moraliska skyldigheter mot naturen. Värdena i sig kan ses som målsättningar som styr vårt handlande och egenvärdet är något vi eftersträvar utan övriga målsättningar. Vilka, 1998, ss. 84 och 130. Vilkas uppfattning ligger sålunda nära innehållet i GL 20 § 1 mom.

<sup>334</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 58–60. I FN:s konvention om den biologiska mångfalden, artikel 2, punkt 6, inkluderas avlade eller odlade arter. Punkten lyder: "*Domesticated or cultivated species*" means species in which the evolutionary process has been influenced by humans to meet their needs. Definitionen i konventionen utgår från människans behov (hälsa, föda och välfärd) och inte ifrån att skydda arter på grund av deras egenvärde. Sålunda är definitionen av begreppet *domesticated or cultivated species* i konventionen inte helt i överensstämmelse med den mening som inskrivits i GL 20 § 1 mom. om naturens egenvärde. Convention on Biological Diversity. No. 30619. Concluded at Rio de Janeiro on 5 June 1992.

<sup>335</sup> Närmare i Wahlberg 1/2011, ss. 57–61.

- A) Lagstiftaren har inte uttryckligen innefattat inom tillämpningsområdet av GL 20 § 1 mom. produktionsdjur som är i människans ägo och som inte i huvudsak lever i och av naturen, fastän det kan anses finnas en gråzon av djur och/eller djurraser beträffande vilka det kan argumenteras och motiveras att de omfattas av GL 20 § 1 mom. Till exempel kan vissa utrotningshotade lantdjursraser omfattas i egenskap av sådant kulturarv som bevarandet av dessa djurraser innebär.
- B) Djur som kategoriseras som en del av naturen (s.k. vilda djur som inte ägs av människan) omfattas av ett *indirekt skydd* som stipulerats på grundlagsnivå. Samtidigt omfattas alla djur av ett *direkt (positivt) skydd* som etablerats på lagnivå genom djurskyddslagen utan att det i djurskyddslagens förarbeten direkt hänvisas till grundlagsbestämmelsen (ändringen av regeringsformen för Finland (969/1995) trädde i kraft den 1 augusti 1995 och djurskyddslagen den 1 juli 1996).
- C) Djuren i naturen kan utifrån normhierarkin anses inneha ett starkare skydd än sådana djur som inte lever i naturen, även om GL 20 § 1 mom. inte kan som sådan utgöra en grund för förvaltningsrättsliga åtgärder gentemot fysiska eller juridiska personer (i motsats till skyddet som etablerats genom djurskyddslagen och som kan på ett direkt sätt realiseras genom de förvaltningsrättsliga åtgärderna som stipulerats i DjurskyddsL 40–44 §).
- D) Det är enbart djurets ägare eller innehavare som kan åläggas att fullgöra sin plikt med stöd av DjurskyddsL 44–44 §, medan det indirekta skydd som tilldelats djuren i naturen genom det ansvar som stipulerats i GL 20 § 1 mom. omfattar både fysiska och juridiska personer och det allmänna. Med andra ord omfattar GL 20 § 1 mom. fler rättssubjekt än djurskyddslagen, om än på ett sätt som inte är bindande för den enskilda på ett direkt sätt.
- E) Skyddet med stöd av djurskyddslagen kan i materiellt hänseende anses vara mera omfattande och exakt än det indirekta skydd som tilldelats djur inom ramen av GL 20 § 1 mom. och vars materiella innehåll fördelats över flere olika lagstiftningsområden.

Generellt kan det konstateras att även om rättsgrunden för den rättsposition som djurkategorierna *vilda djur* och *produktionsdjur* i vår rättsordning intar är olika, betyder detta



inte att skyddet av djuren vore bättre eller sämre för den ena eller andra djurkategorin. Den är bara annorlunda till sin rättsliga karaktär.

I avhandlingens artikel I framfördes att ett erkännande av denaturaliserade djurs egenvärde borde etableras på grundlagsnivå som ett särskilt eget rättsområde.<sup>336</sup> Ett erkännande av denaturaliserade djurs egenvärde, dvs. att djurens existens är ett mål i sig, har dock inte här ansetts innebära det att människan inte överhuvudtaget skulle kunna äga eller använda dessa djur, utan att egenvärdet bör respekteras av människan och konkretiseras genom lagstiftning på området för djurskydd. Reglering på grundlagsnivå skulle vara ett uttryck för respekten och den skulle påverka utvecklingen av den finska djurskyddslagstiftningen i sin helhet på ett grundläggande sätt. Det på vilken nivå och hur djurskyddet etableras är inte betydelselöst för den rättsliga synvinkel och grund utifrån vilken den mera specifika djurskyddslagstiftningen stiftas, tolkas och tillämpas. Det kunde även vara ett steg mot en snävare tolkning av innebörden av ett egenvärde i framtiden.

Rättens element och dimensioner – i tiden gällande normer, värden, fakta och beteende – påverkas så som tidigare konstaterats av varandra och de påverkar också utvecklingen av rätten. Sålunda har etableringen av ett rättsligt egenvärde för djur här ansetts förstärka och utveckla området för djurskydd generellt och främja det välbefinnande som tillmäts djur både i samhällelig och i rättslig kontext. Detta kunde vara en utveckling som varken för starkt hotade den gällande juridiska begreppsapparaturen eller gå emot de tankegångar som djurrättighetsförespråkarna framfört.

## 5.2. Och vidare till rättigheter?

I samband med de filosofiska tankegångarna om djurens väsen har det även presenterats tankar om att djur som kännande varelser borde tilldelas rättigheter genom lag.<sup>337</sup> I Finland har djurrättighetsfrågan tillsvidare diskuterats rättsligt i en begränsad utsträckning. Jurister och rättsvetare har deltagit i debatten i huvudsak genom att hänvisa till och klargöra rättsliga begrepp såsom *rättighet*, *rättssubjektivitet* och *rättshandlingsförmåga*, vilka i skenet av vår rättsordning visat sig problematiska att hantera i sammanhanget<sup>338</sup> och i huvudsak för att

---

<sup>336</sup> Wahlberg 1/2011, s. 66.

<sup>337</sup> Wahlberg 1/2011, ss. 35-37.

<sup>338</sup> Se fotnot 13 i Wahlberg 1/2011, s. 37 och Oja, 2010, ss. 79-86.

argumentera emot att djur skulle kunna tilldelas rättigheter på ett juridiskt relevant sätt. Liknande diskussioner har även förts tidigare på andra rättsområden. Ett motargument mot regleringen av rättigheter för kvinnor i slutet av 1700-talet var till exempel att sådana rättigheter passade dåligt in i den rättsliga vokabulären.<sup>339</sup> Idag verkar motargumentet obefogat och osakligt.

En av målsättningarna med den här forskningen var att med ett öppet förhållningssätt granska det traditionella rättsliga (vertikala) förhållandet *människa–djur* i vilket människan är ett rättssubjekt och djuret ett objekt för ett i lagstiftningen bestämt skydd. Avsikten var bland annat att kritiskt granska om det vore berättigat med avseende på djurens välbefinnande och skydd att rättspositionen och det rättsliga förhållandet vore ett annat.

I det föregående avsnittet diskuterades uppfattningen om att djur borde tilldelas ett egenvärde på grundlagsnivå. I avhandlingens artikel I framförs att egenvärdet kunde ha den innebörden att djur tilldelades vissa grundrättigheter. Med grundrättighet avses inte här en sådan rättighet som rättssubjekt har och som kan åberopas av rättssubjekt vid domstol, utan närmast en klausul beträffande sådana förväntningar som kan ställas på människan i förhållande till djurens livsbetingelser.

Egenvärdet kunde innehållsmässigt etablerades på grundlagsnivå genom: A) att djuren tilldelades allmänt vissa grundrättigheter och/eller B) att staten och myndigheterna ålades en uttrycklig skyldighet att ombesörja att vissa grundrättigheter säkerställs för djur genom lagstiftning och andra verkställighetsåtgärder och/eller C) att staten och djurskyddsmyndigheterna samt den enskilda individen (människan) tilldelades ett ansvar för skyddet av djur på samma sätt som ansvaret för miljön stipulerats i GL 20 § 1 mom.

Grundrättigheter för djur i människans ägo kunde till exempel vara följande: rättighet att förverkliga arttypiskt beteende, rättighet till föda och vätska, rättighet att få omvårdnad, rättighet att få vård eller att avlivas vid skada eller sjukdom och rättighet att få röra på sig och att få motionera.<sup>340</sup> En grundrättighet för djur som lever i och av naturen föreslås å sin sida vara en rättighet att få leva ett liv i frihet. Delvis är de ovan nämnda grundrättigheterna redan

---

<sup>339</sup> Se närmare Kumpula, 2004, s. 342 och Wenz, 1988, ss. 109-110.

<sup>340</sup> De här föreslagna rättigheterna motsvarar de fem friheterna FAWC utvecklat. Se närmare om vad de innebär i djurskyddslagstiftningen i Wahlberg 4/2008, ss. 387-407.

materiellt etablerade i djurskyddslagen,<sup>341</sup> men som det redan tidigare konstaterats skulle en reglering på grundlagsnivå ge en ny innebörd för regleringen på lagnivå och framförallt för regleringen på lägre nivå än lag inom området för djurskydd. De skulle innebära en helt ny tyngd och möjliggöra en ny innebörd för de materiella bestämmelserna och för de förpliktelser och skyldigheter som genom lag åläggs djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande under transporthändelsen eller i slakteriet.

Tilldelandet av grundrättigheter till djur är dock meningslöst om innehållet inte förankras i den materiella djurskyddslagstiftningen med en innebörd som utgår från djurs fysiologiska och beteendemässiga behov och som på ett reellt sätt förbättrar djurskyddsnivån och den nivå av välbefinnande som rättsligt tillmäts djur. Utan en genomgående revidering av hela djurskyddslagstiftningen kunde förfarandet i stället för att förbättra djurens situation leda till att utvecklingen av rättsområdet för djurskydd stagnerade. Regleringen av grundrättigheter för djur skulle nämligen kunna förbli en principiell yttring utan verklig innebörd för djuren i tolknings- och tillämpningssammanhang. Den empiriska undersökningen påvisade att om allmänna eller innehållsmässigt principiella bestämmelser inte tillämpas eller avspeglas i tolknings- och tillämpningsresultatet främjas eller förbättras varken djurs rättsliga eller faktiska välbefinnande.

Det bör övergripande konstateras att etableringen av ett egenvärde på grundlagsnivå genom grundrättigheter inte är en förutsättning eller ett självändamål för att djur skulle kunna skyddas på ett effektivt sätt eller för att djurens rättsliga välbefinnande skulle kunna förbättras genom lagstiftning, men nu existerande rättsliga begreppskonstruktioner kan och får inte vara oöverkomliga hinder för utvecklingen av området för djurskydd.

### 5.3. Allmänna slutsatser

Målsättningen med föreliggande sammanfattning har varit att förklara och motivera forskningsmetoderna utifrån de premisser som legat till grund för forskningen så att resultaten kan anses vara rättsligt godtagbara. Rättsvetenskapens rättssatser är inte på samma sätt som naturvetenskapens resultat empiriskt verifierbara eller falsifierbara, utan kan på sin

---

<sup>341</sup> Wahlberg 4/2008, ss. 387-407.

höjd vara sanningslika yttranden om empiriska företeelser och förhållanden i rättslig kontext. I förhållande till kommande myndighets- och domstolsbeslut har de ett ungefärligt värde.<sup>342</sup>

De tolkningssatser som här presenterats har inte som avsikt att deklarerat en enda sanning utan placeras inom ramarna för en ofullständig helhetsbild av djur och av djur i människans värld. Så som tidigare konstaterats sammanbinds tolkningen med en förståelse av att kunskapen om djur är en kontinuerligt föränderlig process i den aktuella tiden. Forskningen har inte heller avsetts vara heltäckande eller på ett uttömmande sätt hantera området för djurskydd.

Som en allmän slutsats kan det konstateras att djurskyddsregleringen borde både principiellt och materiellt motsvara det som den förändrade förståelsen av djuren i samhället förutsätter, åtminstone till en sådan grad att lagstiftningens innehåll av de flesta rationellt tänkande människor kan upplevas som godtagbart och befogat. På samma sätt bör den myndighetsverksamhet som anknyts till den närmare regleringen och till tillsynen och övervakningen av att djurskyddsbestämmelserna efterföljs, verkställas på ett sådant sätt att djurskyddet får en reell betydelse för djurens välbefinnande och att parts rättsskydd säkerställs. Därtill skall lagstiftnings- och myndighetsverksamheten säkerställa den inre marknadens möjligheter att fungera.

Om tolkningen av lagen eller av lagstiftningen på området tillåts förbise lagens syfte eller djuret som en kännande varelse blir lagens bokstav *de facto* tomma rättssatser utan reella främjande (eller skyddande) verkningar för djurets välbefinnande. Även om tolkningen eller tillämpningen i vissa situationer kan innebära att det tillåts eller verkställs något som är emot djurskyddslagens syfte (men inte i strid med lagens bokstav) får effektiviteten eller lönsamheten i livsmedelsproduktionen inte tillintetgöra djurskyddslagstiftningens syfte eller leda till att dess innebörd genom tolkning blir meningslöst för djuret.

I EU-lagstiftningen på området och i den finska djurskyddslagstiftningen (och i förarbetena till djurskyddslagen) har begreppen *djurens välbefinnande* och *djuren som kännande varelser* sammankopplats primärt med djurets förmåga att lida (och känna smärta och plåga) och sekundärt med biologiska händelser i djurets kropp och artspecifika beteendebeständigheter. Med en sådan tyngdpunktsfördelning avgränsas dimensioner och djup från hur djurets välbefinnande

---

<sup>342</sup> Siltala, 2003, s. 145.

förstås och hanteras i rättsliga sammanhang. Med detta påståande menas att tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen åtminstone i Finland i huvudsak fokuserats på hur mycket lidande som kan anses vara rättsligt acceptabelt att åsamka produktions- och slaktdjur medan syftemålet att främja djurens välbefinnande på ett faktiskt och betydande sätt förblivit sekundärt.<sup>343</sup>

Begreppen som anknyts till åsamkande av lidande är lättare att konkretisera varmed tjänstemannens möjlighet att avvärja en obekväm tolkningssituation är större än beträffande tolkningssituationer som omfattar bestämmelser som är på en abstraktare nivå och förutsätter prövning. I och med att begreppet välbefinnande inte på ett uttryckligt sätt blivit definierat av lagstiftaren förblir främjandet av djurens välbefinnande därmed även mindre gripbart. I en tolknings- och tillämpningssituation vilar bedömningen av bestämmelserna sålunda mera på tolkarens egna preferenser och förståelse av djurets välbefinnande än på lagstiftarens viljeyttringar. Detta kan leda till passivitet i att skrida till åtgärder eller till undvikande av att uppfylla tjänsteförpliktelser.<sup>344</sup> Passiviteten och undvikandet att uppfylla tjänsteförpliktelser har självfallet betydelse för effektiviteten i både tillsyns- och övervakningsverksamheten.

I förvaltningen av kalkonärendet som behandlats tidigare i sammanfattningen (och i artikel III i avhandlingen) kristalliseras betydelsen av att tolkningen av djurskyddslagen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen borde avspegla djurskyddslagens syfte för att *de facto* skydda djuren. Likaledes påvisar förvaltningen av ärendet betydelsen av att myndighetsverksamheten inte kännetecknas av åtgärdspassivitet. *Wichman et al.* rapporterade år 2010 att hos alla de kalkoner som användes i undersökningen om fåglarnas välbefinnande framkom höga muskelenzymvärden. Resultatet tyder på muskelskador och smärttillstånd hos fåglarna. *Wichman et al.* konstaterar:

”CK activity was quite high in all birds. High activity of CK in the serum indicates muscle damage as the enzyme leaks out from the damaged muscle tissue (Broom 2000). There was also a positive correlation between CK and ASAT activities. ASAT is a marker of soft tissue damage and also of muscle damage. Whether high CK

---

<sup>343</sup> Wahlberg 4/2011, s. 63.

<sup>344</sup> Wahlberg 4/2011, s. 64. Lepistö nämner faktorer som brist på kunskap och rutin, osäkerhet, rädsla för fel eller klagan och negativa förväntningar som orsaker till att tjänsteveterinärer inte verkställer god förvaltning eller använder förvaltningstvång inom ramen av miljöhälsovården. Lepistö, 2008, s. 282 (figur 7).

activities are also indicative of an experience of pain in birds is unknown, but is a question of concern for welfare.<sup>345</sup>

Resultatet ifrågasätter inte bara transporteringsättet och förhållandena under transporthändelsen, utan på ett elementärt sätt även avelsverksamheten. Därtill ifrågasätter det kalkonköttets etiska kvalitet. Resultatet borde sålunda påverka speciellt tillsynsmyndigheternas åtgärder i en strängare och aktivare riktning. Åtminstone officiellt har så inte skett, utan tvärtom har tillsynsmyndigheten inofficiellt så som tidigare konstaterades godkänt att kalkoner kan transporteras och slaktas vid en ännu högre vikt i samma transportlådor.

Förvaltningen av kalkonärendet kan generellt anses påvisa att både livsmedelsproduktionen och myndighetsverksamheten borde vara mera transparent och utsättas för en högre grad av offentlighet så att liknande förfaranden (och domstolstrots) inte kan fortgå utan allmänhetens kännedom.

#### 5.4. Åtgärdsförslag med tanke på reformeringen av djurskyddslagstiftningen och förvaltningen av djurskyddsärenden

På basis av hela forskningsmaterialet presenteras i följande åtgärdsförteckning förslag till utvecklingen av området för djurskydd.<sup>346</sup>

1. Med avsikt att förtydliga regelverket borde regleringen av området för djurskydd koncentreras på tre författningsnivåer enligt normhierarkin: 1) EU-författningsnivån, 2) lagnivån som betyder lagar stiftade av Finlands riksdag och 3) förordningsnivån som betyder den artspecifika närmare regleringen med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i lag i enlighet med GL 80 §.
2. Med anledning av att den verksamhet som anknyts till hållandet av produktionsdjur och till slakt regleras genom olika regleringsområden i den finska lagstiftningen och i EU-rätten (bland annat av livsmedels- och djurskyddsbestämmelser) kunde kontrollen av implementeringen av EU-lagstiftningen i sammanhanget förtydligas i de artspecifika förordningarna så att förutom förteckningen över de författningar som implementerats genom förordningen, kunde vid varje bestämmelse även den motsvarande punkten i EU-författningen nämnas (fastän detta inte är det allmänna förfaringsättet i Finland i samband med utfärdande av närmare bestämmelser med stöd av lag).

---

<sup>345</sup> Wichman et al., 2010, ss. 4-5.

<sup>346</sup> Numreringen av punkterna har inte som avsikt att kategorisera innehållet i punkterna förhållande till varandra.

3. Med avsikt att förstärka djurens rättsposition borde djur erkännas egenvärde på grundlagsnivå genom reglering av vissa grundrättigheter som förankras i den materiella lagstiftningen.
4. Med avsikt att förtydliga djurskyddslagstiftningen syfte borde centrala begrepp och principer i lagen definieras. Särskilt borde begreppet välbefinnande definieras och förankras i de materiella bestämmelserna på ett uttryckligt sätt. Beträffande fysiologiska och beteendemässiga behov borde det uttryckas vilka behov som är av sådan karaktär att de skall tillfredsställas och vilka som enbart skall beaktas. Lagstiftningsspråket bör vara klart och tydligt samt regleringen så konsekvent att envar kan begripa bestämmelsernas innehåll (och mening) utan större svårigheter eller speciell utbildning.
5. Smärtsamma åtgärder såsom kastrering och avhorning eller annan stympning av djur borde förbjudas eller regleras så att åtgärden får vidtas endast under anestesi och så att tillräckligt långvarig smärtlindring används vid och efter ingreppet. Hållande av tjuvdrade djur annat än tillfälligt borde förbjudas och utrymmeskraven för hållande av produktionsdjur utvidgas på så sätt att djuren *de facto* kan röra sig (mer än ett eller två steg fram eller bak eller att lägga sig ned eller stå upp) och vid behov motionera.
6. Ett administrativt tvångsmöjlighetstillägg i djurskyddslagen borde stipuleras. Detta skulle innebära att RFV tilldelades befogenhet att under vissa villkor fatta beslut om att förbjuda en part att under en viss tid hålla eller hantera djur.<sup>347</sup>
7. Med avsikt att effektivisera tillsyns och övervakningsverksamheten kunde djurskyddsmyndigheterna tilldelas en uttrycklig skyldighet att vid behov skrida till åtgärder inom sitt kompetensområde och inom ramen för sina befogenheter med avsikt att skydda djur samt främja djurs välbefinnande (eller med avsikt att säkerställa grundrättigheterna).
8. Den nuvarande regionala och kommunala övervakningsverksamheten borde specialiseras på så sätt att vissa utnämnda tjänsteveterinärer skulle verkställa inspektioner och fatta djurskyddsbeslut på ett större område (utan territoriella begränsningar) och åläggas att samarbeta vid behov.
9. Besiktningsveterinärer borde utses till en självständig livsmedelsmyndighet med stöd av livsmedelslag (på samma sätt som gränsveterinärerna) med avsikt att undvika oklarheter i kompetensen och i maktbefogenheterna i slakteriet vid behandlingen av djurskyddsärenden.
10. Med avsikt att minska risken för passivitet eller att djurskyddsmyndigheterna undviker sitt ansvar för att avvärja en obekvä situation och med avsikt att säkerställa god förvaltning och rättsskydd för en part borde fortlöpande utbildning för djurskyddsmyndigheterna ordnas (som åtminstone delvis vore obligatoriska). Både den materiella och den förvaltningsrättsliga utbildningen av de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna borde hållas av oberoende, utanför myndighetsmaskineriet stående utbildare (givetvis i samarbete med de högre

---

<sup>347</sup> I likhet med miljöskyddslagens (86/2000) 86 § om avbrytande av verksamhet.

djurskyddsmyndigheterna). Samma oberoende aktörer skulle även vid behov ombesörja fortbildningen av de högre myndigheterna i aktuella eller särskilda djurskyddsfrågor.

11. Med avsikt att förhindra och bemästra en möjlig utveckling av godtycklig förvaltning borde förvaltningsverksamheten kontinuerligt auditeras på alla förvaltningsnivåer (utöver det som medlemskapet i EU medför för Finlands del) av oberoende, utanför myndighetsmaskineriet stående personer. Detta kunde till exempel ske av en för viss tid utnämnd expertgrupp som även kunde innefatta experter från andra länder.
12. Med avsikt att förhindra och bemästra en möjlig utveckling av godtycklig förvaltning borde uppföljningen av beslutsfattandet inom ramen av den lokala inspektionsverksamheten även i materiellt hänseende intensifieras och systematiseras inom RFV.
13. Med avsikt att minska risken för passivitet eller att djurskyddsmyndigheterna undviker att uppfylla sina tjänsteförpliktelser för att avvärja en obekväm situation borde de högre myndigheterna åläggas en skyldighet att ombesörja att de regionala och lokala djurskyddsmyndigheterna vid behov ges rådgivning i rättsliga frågor under tjänstetid.

Förvaltningen av djurskyddet och skyddet av miljön handhas av olika myndigheter även om hållandet av produktionsdjur och slaktverksamheten (inklusive transporthändelsen) har betydelse även för skyddet av miljön och *vice versa*. I tillägg till de reglerings- och åtgärdsförslag som framförts ovan vore det därför motiverat att tillsynen och verkställigheten av skyddet av produktions- och slaktdjur och skyddet av miljön på högsta förvaltningsmyndighetsnivå skulle handhas av ett och samma ministerium utifrån en gemensam rättsgrund och med utgångspunkt i både miljöns och djurens egenvärde.

Avslutningsvis bör det konstateras att dagens etiska uppfattningar om djur och djurskydd kan påverka vårt tänkande utan att nödvändigtvis vara gällande lagstiftning. Å andra sidan kan etiska uppfattningar bli morgondagens lagstiftning.<sup>348</sup> Hur som helst kommer kommande generationer att bedöma oss utifrån våra konkreta handlingar och åtgärder gentemot djur – eller avsaknaden av sådana.

---

<sup>348</sup> Koivisto har i sin doktorsavhandling i offentlig rätt träffande poängterat att dagens etiska uppfattningar och ekonomiska krav kan bli morgondagens lagstiftning. Koivisto, 2011, s. 316.



## ARTIKLARNASOM INGÅR I AVHANDLINGEN

### Artikel I:

*Produktions- och slaktdjurs rättsposition med utgångspunkt i EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer samt i individens ansvar över miljön.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2011:34-66.

### Artikel II:

*Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2008:369-416.

### Artikel III:

*Pro bono publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet oh folkhälsa.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2008:1-31.

### Artikel IV:

*Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996-2006 gällande produktions- och slaktdjur.*

Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2010:351-404.







Referee-granskad artikel

*Pol.mag, doktorand i offentlig rätt Birgitta Wahlberg, Åbo Akademi*

## Produktions- och slaktdjurs rättsposition med utgångspunkt i EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer samt i individens ansvar över miljö<sup>1</sup>

*Från kännande varelser till varelser med egenvärde*

### 1. Inledning, avgränsning och frågeställningar

Sedan 1600-talet har filosofer fört diskussioner om huruvida djur är ting som enbart reagerar på yttre stimuli utan känslor eller är kännande varelser som kan lida och känna smärta.<sup>2</sup> I samband med de filosofiska tankegångarna om djurens väsen har det även presenterats tankar om de i förevarande fall borde i rättslig bemärkelse hanteras såsom varor eller tilldelas rättigheter i lag.<sup>3</sup>

Den schweizisk-franska filosofen Jean-Jacques Rousseau skrift från år 1754 kan anses på ett fundamentalt sätt ha påverkat den djurskyddslagstiftning som är gällande idag. Han hävdade nämligen att människan bör ha vissa skyldigheter gentemot djur på grund av att djuren är *kännande varelser*:

---

<sup>1</sup> Artikeln inkluderas i skribentens doktorsavhandling i offentlig rätt om reglering och övervakning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. Tidigare publicerade artiklar som även skall ingå i avhandlingen är följande: *Pro Bono Publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa*, Tidskriften utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 1/2008, ss. 1–31 och *Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd*, JFT 4/2008, ss. 369–416 samt *Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996–2006 – särskilt på kompetensområdet av Länsstyrelsen i Västra Finlands län, serviceplatserna Vasa, Jyväskylä, Tammerfors och Åbo*, JFT 4/2010, ss. 351–404.

<sup>2</sup> Den franske filosofen René Descarte framförde i sitt verk *First Meditation* år 1641 att djur närmast var komplicerade automater som endast reagerade på yttre stimuli. Den brittiske filosofen John Locke hävdade å sin sida i sitt verk *Some Thoughts Concerning Education* år 1693 att djur inte har känslor, men att onödig grymhet mot dem är moraliskt fel. Närmare i till exempel Aaltola, Elisa. 2004. *Eläinten moraalinen arvo*, Tampere: Vastapaino, ss. 32–35.

<sup>3</sup> Enligt Richard Ryder antogs den första kända lagstiftningen mot djurplågeri i den engelsktalande världen i Irland 1635 med stöd av vilken det förbjöds att ull drogs av får och att plogar fastsattes i hästars svansar. *The Statutes at Large* (1786) kapitel 15 citerat i Ryder, Richard. 2000. *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*, Oxford: Berg, s. 49. Se även mera allmänt Salt, Henry. 1894. *Animals rights: Considered in Relation to Social Progress*, New York: Macmillan & Co. och Singer, Peter. 1975. *Animal Liberation*, New York: Avon Books samt Regan, Tom. 1983. *The Case of Animal Rights*, London: Routledge.

Sammanfattande om de förda diskussionerna i Oja, Simo S., 2010, *Onko eläimillä oikeuksia? Eläinkoelainsäädännön kehitys ja nykytila*, Tammerfors: utgivet på eget förlag.

»[We] put an end to the time-honoured disputes concerning the participation of animals in natural law: for it is clear that, being destitute of intelligence and liberty, they cannot recognize that law; as they partake, however, in some measure of our nature, in consequence of the sensibility with which they are endowed, they ought to partake of natural right; so that mankind is subjected to a kind of obligation even toward the brutes. It appears, in fact, that if I am bound to do no injury to my fellow-creatures, this is less because they are rational than because they are *sentient beings* (kursiv. här); and this quality, being common both to men and beasts, ought to entitle the latter at least to the privilege of not being wantonly ill-treated by the former.»<sup>4</sup>

Den brittiske filosofen Jeremy Bentham å sin sida uttryckte år 1789 den klassiska tesen som fick uppmärksamheten att allt tydligare ledas in på djurens förmåga att lida:

»[The] question is not, Can they *reason*?, nor Can they *talk*? but, Can they *suffer*?»<sup>5</sup>

Numera har det rättsligt bekräftats både genom lagstiftningen inom Europeiska unionen (EU) och genom djurskyddslagstiftningen i Finland att djur är kännande varelser som skall skyddas på bästa möjliga sätt mot lidande.<sup>6</sup> Däremot pågår diskussionerna fortfarande runt om i världen om djuren skall, eller kan, tilldelas rättigheter genom lagstiftning.<sup>7</sup>

Utanför EU torde Ecuador vara det enda land som tilldelat naturen rättigheter i sin grundlag. Rights for nature intogs i Ecuadors grundlag år 2008.<sup>8</sup> Inom

<sup>4</sup> Rousseau, Jean-Jacques. 1759. *Discourse sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes*. Amsterdam: Marc Michel Rey, ss. LXVI–LXVII. Översättning av C.D.H Cole i Rousseau, Jean-Jacques. 2004. *A Discourse on Inequality*. Kessinger Publishing, ss. 13–14. Rousseau använde i originaltexten orden: *femblable* (semblable) = liknande och *être* = vara/varelse för att beskriva djuren som i denna text översatts till *fellow-creatures*. I tidigare översättningar har även ordet *neighbours* använts. Se t.ex. översättningen av Maurice Cranston i Rousseau, Jean-Jacques. 1988. *A Discourse on Inequality*. London: Penguin Books, s. 71.

<sup>5</sup> Bentham, Jeremy. [1789]. Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Ed. Burns, J.H. and Hart, H.L.A. *The Collected Works of Jeremy Bentham*. Oxford University Press, 1996, s. 283.

<sup>6</sup> I huvudsak genom djurskyddslagstiftningen, men även genom livsmedelslagstiftningen. Se närmare om djurens rättsliga välbefinnande i Wahlberg 4/2008, ss. 369–416 och om hur djurens välbefinnande implementerats i livsmedelslagstiftningen i Wahlberg 1/2008, ss. 1–31.

<sup>7</sup> Kännetecknande för dessa diskussioner är att icke-rättsvetare ansett det befogat att djur tilldelas rättigheter medan rättsvetare i regel motsatt sig en sådan utveckling. Se närmare Miller, Debra A. (red.), 2009, *The Rights of Animals*, USA: Greenhaven Press, a part of Gale, Cengage Learning och Palmer, Clare (red.), 2008, *Animal Rights*, USA: Burlington: Ashgate Publishing Limited/ The international library of essays on rights samt Singer, Peter (red.), 2006, *In Defense of Animals The Second Wave*, UK: Blackwell Publishing Ltd. Se även Oja, Simo S., 2010, *Onko eläimillä oikeuksia. Eläinkoelainsäädännön kehitys ja nykytila*. Tammerfors: utgivet på eget förlag, ss. 52–87.

<sup>8</sup> I kapitel 1 i Ecuadors grundlag om grundrättigheterna konstateras bland annat att »Nature is subject to those rights given by this Constitution and Law.» Därtill regleras i artikel 1 att »Nature of Pachamama, where life is reproduced and exists, has the right to exist, persist, maintain itself and regenerate its own vital cycles, structure, functions and its evolutionary

EU är Tyskland tillsvidare den enda medlemsstaten som har inkluderat djur i sin grundlag genom att tilldela staten skyldighet att genom lagstiftning och andra verkställighetsåtgärder skydda djur.<sup>9</sup> I Spanien behandlade parlamentet år 2008 ett s.k. »icke-lagstiftande» förslag (proposiciones no de ley) på grundval av Great Ape -projektet, som sammanbands med anspråk om att tilldela människoaporna (schimpanser, bonoboner, gorillor och orangutanger) rättigheter. De rättigheter som förespråkades inom ramen av Great Ape -projektet var rätten till liv, skyddet av individuell frihet och förbudet mot tortyr.<sup>10</sup> Även om behandlingen av förslaget fick en del uppmärksamhet i media runt om i världen som den första eventuella regleringen som skulle tilldela djur rättigheter, var själva förslaget inte skrivet i sådana ordalag att djuren åberopades rättigheter. Förslagets ordalydelse framhöll nämligen att Great Ape -projektet och utvecklingen inom EU skulle fullt ut understödjas i avsikt att *skydda* dessa djur mot slaveri, tortyr, död och utrotning. Förslaget framskred inte till vidare behandling, åtgärder eller reglering i sak.<sup>11</sup>

Inom ramen av EU-lagstiftningen ingår det därtill i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål, artikel 8, punkt 1 och 2, bestämmelser om att icke-mänskliga primater inte får användas i försök utan att specifika villkor uppfylls, men ett totalförbud att använda icke-mänskliga primater i försöksverksamheten ingår inte i förslaget.<sup>12</sup>

I Finland har djurrättighetsfrågan också diskuterats även om mera allmänt. Jurister och rättsvetare har deltagit i debatten i huvudsak genom att hänvisa till och klargöra rättsliga begrepp såsom *rättighet*, *rättssubjektivitet* och *rättshand-*

---

processes. Any person, people, community or nationality, may demand the observance of the rights of the natural environment before public bodies...» och i artikel 2 »Nature has the right to be completely restored...» I samma kapitel tilldelas staten skyldigheter i avsikt att säkerställa naturens rättigheter och »persons, people, community or nationality» rättigheter att få nytta av miljön. Därtill förbjuds förstörande av naturarvet.

<sup>9</sup> I Tysklands grundlag (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), artikel 20a bestäms följande: »Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.» Medveten om sitt ansvar gentemot kommande generationer skall staten genom lagstiftning och i enlighet med lag och rättvisa samt genom verkställande och rättsliga åtgärder i enlighet med grundlagen skydda naturresurser och djur (övers. av art. förf.).

<sup>10</sup> Se närmare på Great Ape Protection -projektets hemsida: <http://www.greatapeproject.org/en-US/projetogap/Declaracao/declaracao-mundial-dos-grandes-primatas> eller <http://proyecto-transimio.blogspot.com/2009/11/el-gobierno-veta-los-derechos-los.html>.

<sup>11</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (Official Journal of the General Chambers, Congress of Representatives), 162/000054, s. 9. I Spanien riktas de icke-lagstiftande förslagen till The Congress of Representatives (Congreso de los Diputados) med förslag om de åtgärder som borde vidtas (på motsvarande sätt som de finska riksdagsledamöterna har rätt att väcka åtgärdsmotioner i riksdagen med stöd av Finlands grundlags 39 § punkt 3).

<sup>12</sup> Se närmare Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål, artikel 8.

lingsförmåga, vilka i skenet av vår rättsordning visat sig problematiska att hantera i sammanhanget. Som exempel har Aarnio<sup>13</sup> poängterat att djur inte kan inta en rättsposition som rättssubjekt på grund av att de inte har rättshandlingsförmåga, emedan Tolvanen<sup>14</sup> har framfört att djuren kunde tilldelas vissa grundrättigheter som dock inte skulle motsvara människans rättigheter. Enligt Tolvanen skulle djurens grundrättigheter i huvudsak betyda att vissa förfaranden skulle som sådana på ett ovillkorligt sätt förbjudas.<sup>15</sup>

I djurskyddslagens (DjurskyddsL 247/1996) 1 § i vilken den finska djurskyddslagens syfte stadgas uttrycks att lagen syftar till att skydda djur på bästa möjliga sätt mot lidande, smärta och plåga (framöver i artikeln endast lidande inkluderande även smärta och plåga om inte annat uttryckligen nämns). Därtill syftar lagen till att främja djurens välbefinnande och en god behandling av djur. I DjurskyddsL 3 § gällande de allmänna principerna för djurhållning avgränsas skyddsområdet dock till att gälla *onödigt lidande*. Därtill förbjuds människan med stöd av samma bestämmelse att förorsaka djur onödigt lidande och åläggs att behandla djur väl och att främja djurens hälsa samt att ta hänsyn till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.<sup>16</sup> Djurens skyddsnivå är ordnad i vår rättsordning genom de rättigheter och skyldigheter som ålagts djurens ägare eller innehavare. Med andra ord, den är ordnad genom den reglering som adresserats ett rättssubjekt med rättshandlingsförmåga – inte som rättigheter (eller skyldigheter) för djuret självt.

I den här artikeln är målsättningen att med ett öppet förhållningssätt och i mån av vad som kan anses vara rättsligt motiverat ta avstånd från det traditionella rättsliga förhållandet människa – djur i vilket människan är ett rättssubjekt och djuret ett objekt för ett i lagstiftningen bestämt skydd. Avsikten är att kritiskt granska om det vore berättigat med avseende på djurens välbefinnande och

<sup>13</sup> Aarnio, Aulis. *Onko eläimillä oikeuksia? Ajatuksia oikeudesta substanssi ja suhdekäsitteenä*. Tieteessä tapahtuu (TT) 2/2005, ss. 5–10. Se även kommentarerna till Aarnios inlägg av Aaltola, Elisa. *Eläinten oikeuksista: perinteisten kantojen kritiikki*, Salmi, Riitta. *Eläinten oikeuksista laissa ja muutoin* och Vilkkä, Leena. *Eläinten oikeudet on kaiken eläinsuojelun perusta* i TT 3/2005, ss. 62–69 (Aarnios svar »Oikeuksista» ja oikeuksista i TT 4/2005, ss. 54), av Räsänen, Tapani. *Oikeudet ja oikeustoimikelpoisuus* i TT 5/2005, ss. 50–52 och av Kolehmainen, Esa. *Eläinten oikeuksista ja kielenkäytöstä* i TT 6/2005, ss. 35–39 samt av Aaltola, Elisa. *Eläinoikeuksista lyhyitä oppimääriä välttäm* i TT 1/2006, ss. 61–64. Se även Aalto-Heinilä som närmast sig begreppet rättighet utifrån viljeteorin och intresseeteorin. Hon påpekar att på basis av viljeteorin kan det att (bland annat) djur inte tilldelas rättigheter anses som ett medel att skydda djur och att erkänna deras värde. Aalto-Heinilä, Maija. *Tahtoteoria ja intresseiteoria oikeuksien funktion selittäjinä*. Oikeus 2/2009, ss. 138–158.

<sup>14</sup> Tolvanen, Matti. 2010. *Eläinten oikeudet ja rikosoikeudellinen suoja* i Engström, Viljam (red.), Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys, XIII Rättsvetenskapens dagar 10–11.12.2009, Åbo: Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, s. 66.

<sup>15</sup> Tolvanen, 2010, s. 66. Tolvanen går inte närmare i detalj in på hurudana grundrättigheter det skulle vara frågan om.

<sup>16</sup> Se närmare om begreppen *onödigt lidande*, *onödig smärta och plåga*, *djurens välbefinnande* och *fysiologiska samt beteendemässiga behov* i kapitel 4.1 i den här artikeln och i Wahlberg 4/2008, ss. 373–386.



skydd att rättspositionen vore en annan. Djurens position granskas dels utifrån de rättsliga och etiska ställningstagandena som gjorts i EU-lagstiftningen på området och EU-domstolens tolkningslinjer, dels utifrån vad som uttryckts i Finlands grundlags (GL 731/1999) 20 § och i DjurskyddsL samt i förarbetena till dem.

Granskningen av lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer fokuseras på regleringen och domar som gäller produktions- och slaktdjur. Detta är motiverat med avseende på den forskningshelhet som den här artikeln kommer att utgöra en del av och som behandlar regleringen och förvaltningen av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. Artikeln kommer att behandla begreppet *djur* även i en allmän bemärkelse, inkluderande alla djurarter och grupperingar av djur i normbegreppet. Det kommer specifikt att nämnas i artikeltexten då innehållet avser endast produktions- och slaktdjur. För övrigt används ordet *djur* genomgripande i texten med avseende på alla djur.

De huvudsakliga frågeställningarna i den föreliggande forskningen är för det första: hurdana rättsliga och etiska ställningstaganden om djur som kännande varelser och specifikt om produktions- och slaktdjurs välbefinnande har intagits i EU-lagstiftningen och i den finska lagstiftningen på området? För det andra, vilka centrala ställningstaganden har EU-domstolen antagit i motiveringarna till de mål som behandlats vid EU-domstolen gällande produktions- och slaktdjur som anknyts till djurskyddslagstiftningens syfte? För det tredje, hurdan rättslig position intar djur i vår rättsordning med beaktande av EU-lagstiftningen och den finska djurskyddslagstiftningen samt GL 20 § gällande ansvaret över miljön?

I och med att tidigare forskning inom rättsområdet bedrivits begränsat har ett visst mått av deskription bedömts vara motiverat och godtagbart i artikeln. Innehållet i artikeln har konstruerats så att de deskriptiva delarna inleder huvudkapitlen (specifikt kapitlen 2 och 4) varefter de kompletteras av en sammanfattning. I de senare delarna av artikeln fördjupas problematiseringen och egna ståndpunkter och förslag framställs.

## 2. Djuren och specifikt produktions- och slaktdjuren i EU-lagstiftningen

### *2.1 Från varor, produkter och förnödenheter till kännande varelser – Fördraget om EU:s funktionssätt*

Frågan om djurskydd togs upp inom EU första gången i en rättsakt 1974<sup>17</sup> och bekräftades i Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 genom protokollet om

---

<sup>17</sup> Rättsakten var en förklaring om djurskydd som tillfogades slutakten av Fördraget om Europeiska unionen genom vilken Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna förband sig till att fullt ut ta hänsyn till djurens behov av välbefinnande.

djurskydd och djurens välfärd.<sup>18</sup> Avsikten med protokollet var att säkerställa att de fördragsslutande parterna förbättrar djurskyddet och ökar respekten för välfärd för djuren som kännande varelser.<sup>19</sup> Numera stadgas i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 13, att vid utformningen och genomförande av unionens politik gällande jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning, teknisk utveckling och rymden skall det *fullt ut tas hänsyn till djuren som kännande varelser* samtidigt som unionen skall respektera medlemsstaternas författningar och sedvänjor specifikt gällande religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.<sup>20</sup>

Sålunda skall både medlemsstaterna och de europeiska institutionerna visa full hänsyn till djurens välfärd vid utformningen och genomförandet av EU:s lagstiftning.<sup>21</sup> De europeiska institutionerna kan likväl endast agera inom de befogenheter som föreskrivs i fördragen. De befogenheter som inte tilldelats EU i fördragen tillhör medlemsstaterna som kan agera med en viss nationell flexibilitet i lagstiftningen, men inom ramen för de allmänna regler och principer som medlemskapet i EU och den gemensamma marknaden medför. Därtill har EU-domstolen fastslagit genom ett flertal domar att en upprepad och varaktig förvaltningspraxis i en medlemsstat inte får åsidosätta de skyldigheter som ålagts genom lagstiftningen inom EU.<sup>22</sup> Detta betyder att medlemsstaterna skall uppfylla sina skyldigheter även i praktiken och inte enbart genom att införliva EU-direktiven i den nationella lagstiftningen på rätt sätt eller inom den givna tidsfristen.

<sup>18</sup> Protokoll nr 33 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) till Amsterdamfördraget. EUT 97/C 340/03 (konsoliderad version).

<sup>19</sup> EUT 1997/C 340/01.

<sup>20</sup> EUT 2010/C 83/47–199.

<sup>21</sup> Kommissionen har också i sin vitbok daterat den 12.1.2000, KOM/99/0719, om livsmedelssäkerhet eftersträvat att säkra ett integrerat tillvägagångssätt genom hela livsmedelskedjan och gett sitt erkännande åt sambandet mellan livsmedelssäkerhet och djurskydd. Vitboken kan läsas elektroniskt på adressen: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=1999&nu\\_doc=719&lg=sv](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=719&lg=sv). Se även närmare Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. EUT 2004/L 165/1–141.

<sup>22</sup> Till exempel dom av den 10.9.2009 i mål C-416/07, kommissionen mot Grekland, punkt 32, ECR 2009, I-7883. Se även de domar som hänvisats till i fotnot 11 i förslag till avgörande av generaladvokat, fördraget den 2.4.2009: dom av den 27.4.2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland, punkt 47, ECR 2006, I-3449, dom av den 12.5.2005 i mål C-278/03, kommissionen mot Italien, punkt 13, ECR 2005, I-3747, dom av den 26.4.2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, punkt 28, ECR 2005, I-3331, dom av den 29.4.2004 i mål C-387/99, kommissionen mot Tyskland, punkt 48, ECR 2004, I-3751. Närmare om EU-domstolens tolkningslinjer i kapitel 3 i den föreliggande artikeln och specifikt om implementering och effekter av direktiv för förvaltningsverksamheten och rättstillämpningen i Maunu, Antti, 2008, *Direktiivien yhteisvaikutukset kansallisissa tuomioistuimissa – oireet, diagnoosi ja hoitokeinot* i festskrift Allan Rosas. Individens rättsställning inom Europeiska unionen. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, ss. 596 och 600–615.

Gällande befogenhetsområden stadgas i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 4, punkt d) att unionen har en delad befogenhet med medlemsstaterna beträffande jordbruk och fiskeri.<sup>23</sup> I fördragets avdelning III gällande jordbruk och fiskeri, artikel 38, punkt 1, stadgas därtill särskilt att EU skall fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik. Ur bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt med lista över de saker som avses i artikel 38 framgår att levande djur är inkluderade i denna politik.<sup>24</sup> Befogenhetsgrunden mellan EU och medlemsstaterna är sålunda tydligt delad med en uttrycklig gemensam målsättning.

## *2.2 Från behov av välbefinnande till en fungerande marknad – ställningstaganden i förordningar och direktiv samt europeiska konventioner*

Europeiska unionens råd har gett sammanlagt sex (6) direktiv som berör produktions- och slaktdjur.<sup>25</sup> Direktiven fastställer de lägsta djurskyddskraven vid hållande av animalieproduktionens djur,<sup>26</sup> vid tidpunkten för slakt och avlivning,<sup>27</sup> samt specifikt vid hållande av svin,<sup>28</sup> kalvar,<sup>29</sup> värphöns<sup>30</sup> och slaktkycklingar.<sup>31</sup> Därtill har rådet gett två (2) förordningar som berör produktions- och slaktdjur, den ena om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden<sup>32</sup> och den andra om skydd vid tidpunkten för avlivning.<sup>33</sup> I förordningarna och direktiven om svinhållning och hållande av slaktkyck-

---

<sup>23</sup> Med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.

<sup>24</sup> EUT 2010/C 83/331.

<sup>25</sup> Övriga direktiv är Rådets direktiv 1999/22/EG om hållande av vilda djur i djurparker. EUT 1999/L 94/24–26 och Rådets direktiv 86/609/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål. EUT 1986/L 358/1–28. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter. EUT 2009/L 286/36–39. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls. EUT 2007/L 343/1–4.

<sup>26</sup> Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur. EUT 1998/L 221/23–27.

<sup>27</sup> Rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning. EUT 1993/L 340/21–34.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 2008/120/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. EUT 2009/L 47/5–13.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 2008/119/EG av den 18 december 2008 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (kodifierad version). EUT 2009/L 10/7–13.

<sup>30</sup> Rådets direktiv 1999/74/EG av den 19 juli 1999 om att fastställa miniminormer för skyddet av värphöns. EUT 1999/L 203/53–57.

<sup>31</sup> Rådets direktiv 2007/43/EG av den 28 juni 2007 om fastställande av minimiregler för skydd av slaktkycklingar. EUT 2007/L 182/19–28.

<sup>32</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97. EUT 2005/L 3/1–44.

<sup>33</sup> Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. EUT 2009/L 303/1–30.

lingar, värphöns och kalvar anges som den allmänna rättsgrunden artikel 37 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som gäller harmonisering av den gemensamma jordbrukspolitiken (motsvarar artikel 43 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och som den specifika rättsgrunden protokoll nr 33 om djurskydd och djurens välfärd som fogats till Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (nuvarande artikel 13 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vars innehåll beaktats även i direktiven om hållande av animalieproduktionsdjur och vid tidpunkten för slakt och avlivning). I direktiven om hållande av animalieproduktionsdjur och vid tidpunkten för slakt och avlivning anges som den allmänna rättsgrunden artikel 43 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen i vilken inskränkning av etableringsfriheten förbjuds (motsvarar artikel 49 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Rättsakterna har med andra ord både ett harmoniseringssyfte och ett syfte att skydda djur.

Direktiven har implementerats i den finska lagstiftningen, utom direktivet om skydd av slaktkycklingar som försenats på grund av resursbrist vid JSM.<sup>34</sup> Direktivet torde dock vara implementerat från och med 1.5.2011 (den angivna tidsfristen i direktivet var den 30.6.2010).<sup>35</sup>

Förutom EU-lagstiftningen har Finland förbundit sig till att fullfölja de krav som ställts i Europarådets konventioner om skydd av produktions- och slaktdjur:<sup>36</sup> Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur,<sup>37</sup> Europe-

---

<sup>34</sup> Information given per e-post den 10.1.2011 från JSM/avdelningen för livsmedel och hälsa.

<sup>35</sup> Information given per e-post från JSM/avdelningen för livsmedel och hälsa den 10.1.2011. Ett direktiv har dock ansetts ha direkt effekt om det inte implementerats av medlemsstaten inom den angivna tidsfristen eller om implementeringen skett ofullständigt eller om den enskilda uttryckligen tilldelats rättigheter i direktivets materiella bestämmelser. Se närmare Maunu, 2008, ss. 600–605.

<sup>36</sup> Övriga konventioner som Finland ratificerat är Europeiska konventionen om skydd av ryggradsdjur som används för försök och annat vetenskapligt ändamål (EST nr 123) som trätt ikraft genom förordning om ikraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av ryggradsdjur som används för försök och annat vetenskapligt ändamål (1360/1990, Finlands fördragsserie (FördrS) 85/90) och Europeiska konventionen om skydd av sällskapsdjur (EST nr 125) som trätt ikraft genom förordning om ikraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av sällskapsdjur (540/92, FördrS nr 49/92). Konventionen om skydd av ryggradsdjur som används för försök har även godkänts och implementerats i EU:s interna rättsordning genom Rådets beslut 1999/575/EG. EUT 1999/L 222/29–30.

<sup>37</sup> Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (EST nr 87). Konventionen har trätt ikraft genom förordning om ikraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (458/92, FördrS nr 47/92). EU har genom Rådets beslut 78/923/EEG godkänt och implementerat i sin interna rättsordning konventionens innehåll. EUT 1978/L 323/12. Ständiga kommittén har antagit sammanlagt 12 artspecifika rekommendationer i sakområdet. Texterna kan även läsas på adressen: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety%2C\\_use\\_of\\_animals/Farming/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety%2C_use_of_animals/Farming/).

iska konventionen om skydd av djur som förs till slakt<sup>38</sup> och Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter.<sup>39</sup>

I rådets direktiv 98/58/EG om skydd av animalieproduktionens djur hänvisas till den europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur och konstateras att EU bör vidta ytterligare åtgärder delvis för att säkerställa en enhetlig tillämpning av konventionen, delvis i avsikt att säkerställa en rationell produktionsutveckling och djurmarknad. Därtill konstateras att bestämmelserna i konventionen bygger på djurens fysiologiska och etologiska behov och är baserade på beprövad erfarenhet och vetenskaplig kunskap.<sup>40</sup> Det poängteras även i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 13 (dåvarande förklaring om djurskydd som knutits till Fördragets om Europeiska unionen slutakt) att det vid införandet av lagstiftningen inom EU (dåvarande gemenskap) fullt ut skall tas hänsyn till djurens behov av välbefinnande.

Ur punkt tre (3) i introduktionen i den förklarande rapporten till konventionen som gäller animalieproduktionens djur framgår att konventionen skall baseras på etiska principer. Vilka de etiska principerna är har inte uttryckts uttryckligen i konventionen, utan de framgår indirekt ur de allmänna principerna för djurhållning som fastställts i konventionens artikel 3–7 gällande skötsel, vård och de förhållanden som skall råda i djurutrymmena. Fastän de etiska principerna inte är på ett direkt sätt skrivna framgår det ur den förklarande rapporten att kommittén eftersträvat att utarbeta principer som är tillräckligt exakta för att förhindra en helt fri tolkning av konventionens innehåll. Den grundläggande tanken i konventionen är att undvika onödigt lidande eller skada och att säkerställa villkor som är i överensstämmelse med djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (EST nr 102). Konventionen har trätt ikraft genom förordning om ikraftträdande av den europeiska konventionen om skydd av djur som förs till slakt (459/92, FördrS nr 48/92). EU har genom Rådets beslut 88/306/EEG godkänt och implementerat i sin interna rättsordning konventionens innehåll. EUT 1988/L 137/27–38. Ständiga kommittén har antagit en (1) rekommendation gällande slaktdjur. Texterna kan även läsas på adressen: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety%2C\\_use\\_of\\_animals/Slaughter/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety%2C_use_of_animals/Slaughter/).

<sup>39</sup> Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter (EST nr 193). Konventionen har trätt ikraft genom förordning om bringande i kraft av europeiska konventionen om skydd av djur under internationell transport (261/1975, FördrS nr 261/75). EU har genom Rådets beslut 2004/544/EG godkänt konventionens innehåll att undertecknas. EUT 2004/L 241/21. Texterna kan även läsas på adressen: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety%2C\\_use\\_of\\_animals/Transport/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety%2C_use_of_animals/Transport/).

<sup>40</sup> I konventionens artikel 3 fastställs att djur skall hållas, få mat, vatten och vård på ett sådant sätt att det med hänsyn till deras art och deras grad av utveckling, anpassning och domesticering är anpassat till deras fysiologiska och etologiska behov enligt beprövad erfarenhet och vetenskaplig kunskap.

<sup>41</sup> Se förklaringarna till artiklarna 3–6 i European Convention on the Protection of Animals kept for Farming Purposes, explanatory report (ETS nr 87). I elektronisk form på adressen: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/087.htm>.

I rådets direktiv 93/119/EG om skydd av djur vid tidpunkten för slakt och avlivning hänvisas till den europeiska konventionen gällande slaktdjur och påpekas att konventionens räckvidd är större än de gällande bestämmelserna inom unionen.<sup>42</sup> Avsikten med bestämmelserna i direktivet har varit att säkerställa ett tillfredsställande skydd även för de slaktdjur som inte omfattas av konventionen. Ur sammanfattningen till konventionen om skyddet av slaktdjur framgår att konventionens målsättning har varit att harmonisera slaktmetoderna i Europa och att göra dem mer humana. I kommentarerna till inledningen till direktivet om skydd av djur vid tidpunkten för slakt och avlivning konstateras att djuren bör besparas onödigt lidande vid slakt och avlivning samt att det i lagstiftningen skall tas fullt ut hänsyn till djurens behov och välbefinnande. Bestämmelserna gäller i huvudsak införandet av skyldigheter i samband med avlastning och flyttning av djur, vid uppställning av djur i slakteriet, om fasthållning av djur vid bedövning samt om kraven vid avblodningen. I direktivets kapitel 1, artikel 3 har det allmänt stadgats att djur skall skonas från all onödig upphetsning, smärta och lidande under förflyttning, uppställning, fasthållning, bedövning, slakt och avlivning.

Om de artspecifika direktiven kan det sammanfattande konstateras att i dem ingår allmänna etiska ställningstaganden gällande skyddet av produktions- och slaktdjur i enlighet med de som ovan presenterats samt vissa indirekta ställningstaganden om djurs välbefinnande som kan tolkas utifrån de materiella bestämmelserna som anknyts med skyddet om onödigt lidande. Begreppet *välbefinnande* har inte uttryckligen definierats i något av direktiven. Däremot konstateras det i ett flertal av direktiven att de nuvarande produktions- och djurhållningssätten inte åtföljs av en tillfredsställande nivå av välbefinnande hos djuren eller att djuren rentav försakas lidande i de nuvarande.<sup>43</sup>

I Rådets förordning 1099/2009/EG om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (tillämpas från och med 1 januari 2013) konstateras uttryckligen att många avlivningsmetoder är plågsamma för djur.<sup>44</sup> Samtidigt påpekas det mera allmänt i förordningen att djurskyddet vid tidpunkten för slakt eller avlivning är en gemenskapsvärdering och en fråga av allmänt intresse<sup>45</sup> samt att EU vill

---

<sup>42</sup> Det bör konstateras i sammanhanget att även i de övriga direktiven på området har det hänvisats till de antagna konventionernas innehåll.

<sup>43</sup> Som exempel Rådets direktiv 2007/43/EG om slaktkycklingar i inledningen, punkt 4. Rådets direktiv 2008/120/EG om svinhållning i inledningen, punkt 8 och 11. Rådets direktiv 1999/74/EG om värphöns i inledningen, punkt 7.

<sup>44</sup> Rådets förordning 1099/2009/EG punkt 20 i inledningen.

<sup>45</sup> Rådets förordning 1099/2009/EG punkt 4 i inledningen. Dessutom konstateras i samma punkt bland annat att bättre skydd av djuren vid tidpunkten för slakt förbättrar kvaliteten på köttet vilket sammanbinder djurskyddet och livsmedelsproduktionen på ett uttryckligt sätt. Därtill understryks i generaladvokatens förslag till avgörande i målen C-37/06 och C-58/06 *Viamex Agrar Handels GmbH mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas* och *Zuchtvieh-kontor GmbH (ZVK) mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, REG 2008, s. I-69, punkterna 23 och 31 att djurskyd-

främja höga normer för välbefinnande i djurbesättningen i hela världen.<sup>46</sup> Därtill konstateras att det är en etisk skyldighet att avliva produktions- och slaktdjur om de lider svårt och om det inte finns något ekonomiskt genomförbart sätt att lindra smärtan.<sup>47</sup>

I punkt 57 i inledningen till förordningen framhålls att EU-medborgarna förväntar sig att djurskyddsbestämmelserna följs vid slakt av djur. Samtidigt poängteras det att nationella, i djurens intresse antagna bestämmelser som är mera omfattande än de som överenskommits på unionsnivå inte får inverka menligt på den inre marknadens möjlighet att fungera bra. Med andra ord, djurets intresse skall alltid övervägas gentemot hur bestämmelsens tillämpning påverkar den inre marknaden då nationella bestämmelser antas och förverkligas. Därtill poängteras i inledningen till Rådets förordning 1/2005 om skydd av djur under transport, punkt 22, att bristande övervakning uppmuntrar till bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen, vilket i sin tur snedvrider konkurrensen. Det att en bristande efterlevnad av djurskyddslagstiftningen leder till en snedvriden konkurrens torde gälla som en allmän utgångspunkt även på andra djurskyddsområden än enbart inom transport. Vid antagandet av nationella bestämmelser och implementeringen av EU-lagstiftningen och vid den tillsyns- och övervakningsverksamhet som verkställs av djurskyddsmyndigheten (inkluderande kontrollen av att fattade djurskyddsbeslut verkställs och efterlevs)<sup>48</sup> utgör detta sålunda en dimension som borde beaktas då åtgärder vidtas.<sup>49</sup>

Det att den inre marknaden och konkurrensen skall beaktas vid antagandet, tolkningen och tillämpningen av nationella bestämmelser betyder således inte

---

det har ett allmänintresse inom unionen som skall tillvaratas både genom lagstiftningen och de åtgärder genom vilka bestämmelserna förverkligas.

<sup>46</sup> Rådets förordning 1099/2009/EG punkt 37 i inledningen.

<sup>47</sup> Rådets förordning 1099/2009/EG punkt 12 i inledningen. I samma punkt konstateras därtill att det är i *djurens intresse* (kursiv här) att utesluta nödavlivning från tillämpningen av vissa bestämmelser i förordningen. Massavlivningar av djur har kommit i fråga i samband med att djursjukdomar brutit ut.

<sup>48</sup> Förvaltningsdomstolen (FD) i Åbo har bland annat i sitt beslut daterat den 20.6.2007 (00261/06/5403, 07/0177/1) konstaterat att det inte fanns anledning att ändra på besiktningsveterinärens beslut daterat den 12.1.2006 (0251/1/2006) i vilken denne förbjöd transportören att transportera kalkoner i så trånga lådor att de åsamkades onödigt lidande p.g.a. att de inte kunde byta ställning eller lägga sig ned vid behov (fåglarna för stora i förhållande till lådans storlek). FD:s beslut överklagades inte och FD:s beslut (och därmed även besiktningsveterinärens beslut) har vunnit laga kraft. Besiktningsveterinären har även senare den 2.7.2007 fattat beslut i samma sak (15/2007, 0251/2/2007). Beslutet har vunnit laga kraft. Det verkar dock som om besluten inte efterlevts av aktörerna, utan tvärtom har fåglarnas storlek ökat. Informationen har framkommit i samband med behandlingen av ärendet vid Satakunta tingsrätt. Dom 11/61 givet den 10.1.2011, R 09/714. Det kan ifrågasättas om det att besluten inte verkställts förvranget situationen på marknaden, förutom att den fortsatta verksamheten i sådana fall är olaglig.

<sup>49</sup> EU-domstolen har till exempel genom domen av den 23.4.2009 i mål C-331/07 *kommisionen mot Grekland*, REG 2008, s. I-60, punkt 1 i domslutet fastställt att Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av bl.a. djurskyddet. Den konstaterade personalbristen är enligt kommissionen sådan att de officiella kontroller som är nödvändiga för att säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapslagstiftningen om djurskydd inte har kunnat utföras.

att djurets välbefinnande alltid bör ge vika eller att djuret märkbart får lida i skenet av en fungerande inre marknad eller på grund av regleringens harmoniseringssyfte.

Det påpekas till exempel i punkt 2 i inledningen till förordningen om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (observera att den tillämpas först år 2013) att smärta, lidande eller plåga bör anses ha orsakats djur om företagare eller var och en som är inblandad i avlivningen av djur inte följer de krav som ställts i förordningen eller använder tillåtna metoder utan att nyttja den senaste möjliga tekniken. Detta betyder bland annat att sådana arbetssätt bör upprätthållas och sådan apparatur eller utrustning anskaffas som säkerställer djurens välbefinnande även om arbetssättets eller anskaffningens ekonomiska verkningar inte vore gynnsamma för aktören. Specifikt om djuren genom de aktuella arbetssätten eller på grund av den befintliga apparaturen eller utrustningen åsamkas sådant lidande som inte kan anses vara godtagbart enligt djurskyddslagstiftningen eller tillintetgör lagstiftningens syfte.

Förvaltningsdomstolen (FD) i Åbo har entydigt tagit ställning till liknande omständigheter i sitt beslut daterat den 8.11.2007 (01504/06/5403) med anledning av besvär i vilket det anfördes att slakt enligt djurskyddsbeslut fattat av besiktningsveterinär (0251/2/2006) inte är möjligt att genomföra med den nuvarande utrustningen för transport och slakt av fjäderfä.<sup>50</sup> FD konstaterade i sin motivering att förfaranden i strid med djurskyddslagstiftningen inte kan motiveras med bristfällig eller otillräcklig apparatur eller arbetskraft<sup>51</sup> även om inventarierna skulle motsvara de som allmänt är i bruk inom EU eller skulle innebära ekonomiska förluster för eller satsningar av näringsidkaren.<sup>52</sup> FD och högsta förvaltningsdomstolen (HFD) konstaterade i samband med behandlingen av ett flertal ärenden gällande skydd av fjäderfä under åren 2007–2008 att argumenteringen i besvären i vilka den besvärande yrkat att den inre marknaden och kon-

<sup>50</sup> Punkt 3.2 i besvären, s. 5.

<sup>51</sup> »Eläinsuojelusäännösten vastaista menettelyä ei voida perustella puutteellisella tai riittämättömällä henkilötyövoimalla tai kalustolla.» FD:s beslut (01504/06/5403), s. 8.

<sup>52</sup> Detta är artikelförfattarens tolkning av hela materialet som anknyts med ärendet. Besvärande anförde bland annat i sitt besvär till HFD daterat den 4.12.2007 att Finland hamnar i en ogynnsam ställning genom de krav som ställs i djurskyddsbeslutet (som innebär nyanskaffningar för slakteriet), punkt 4, s. 11. HFD förkastade besväret genom beslut daterat den 10.12.2008 (3221, 3591/1/07). Biträdande justitiekansler (bitr. JK) konstaterade även i beslut daterat den 3.11.2009 (OKV/347/1/2008) gällande Livsmedelssäkerhetsverkets (Evira) instruktion (EHYT 8002/1) om transport av kalkoner (i vilken transporter av kalkoner tilläts i 40 cm höga lådor i strid med besiktningsveterinärers tolkning i sak) bland annat att Evira inte genom en instruktion kan korrigera eventuella brister i djurskyddslagstiftningen. I det här sammanhanget betyder det i praktiken att fastän en anskaffning av nya lådor eller det att fåglarna transporterades till slakteriet innan de är för stora för lådorna (vid lägre vikt), skulle innebära ekonomiska insatser eller ekonomiska förluster för näringen, kan inte Evira tillåta ett förfarande som åsamkar djur onödigt lidande. Eviras instruktion som var både grundlags- och förvaltningslagstridig (GL 21 § 2 mom. och FörvL 9 § 1 mom.) återkallades på basis av bitr. JK:s beslut. Se även Eviras förklaring till bitr. JK daterat den 21.12.2009 (3917/0032/2008).



kurrensen inom EU skulle förvridas om djurskyddslagstiftningen tillämpades och verkställdes enligt de ifrågavarande djurskyddsbesluten, inte kan anses vara rättsligt hållbart då djuren *de facto* bevisligen åsamkats onödigt lidande under de vedertagna verksamhetsformerna.<sup>53</sup>

Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har även i ett flertal mål diskuterat hur och på basis av vad avvägningen mellan djurskydd och en fungerande marknad bör ske. EU-domstolens tolkningslinjer kommer att granskas närmare i följande kapitel och behandlas därför inte i det här sammanhanget.

### 2.3 Sammanförandet av etiska värderingar med en fungerande inre marknad – sammanfattning om EU-lagstiftningens bärande principer

I EU-lagstiftningen erkänns att djur är kännande varelser som har ett behov av välbefinnande. Vad som avses med begreppet *välbefinnande* har dock inte definierats i lagstiftningen på ett direkt sätt, utan kan indirekt avläsas från de krav som ställts i förordningarna gällande skydd vid transport och avlivning och från de gällande direktivens materiella bestämmelser i vilka den grad av (minimi-) skydd regleras som skall tillmätas djuren i och genom medlemsländernas lagstiftning.

De bärande principerna i EU-lagstiftningen på området av djurskydd är att undvika onödigt lidande hos djur genom att säkerställa villkor som är i överensstämmelse med de enskilda djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.<sup>54</sup> Dessa villkor skall vara baserade på beprövad erfarenhet och vetenskaplig kunskap.

<sup>53</sup> Se närmare besvär daterat den 14.8.2006 med anledning av djurskyddsbeslut 0251/2/2006 gällande fjäderfäns för långa väntetider på slakt, punkt 5, s. 6. Beslut av FD daterat den 8.11.2007 (01504/06/5403) och HFD daterat den 10.12.2008 (3221, 3591/1/07). Besvär daterat den 20.12.2006 med anledning av besiktningsveterinären fattat djurskyddsbeslut (0251/5/2006) gällande i transportlådor för trångt packade broiler och kalkoner (utrymmesbrist), s. 7, punkt 5. Beslut av FD daterat den 27.12.2007 (02510/06/5403) och HFD daterat den 30.5.2008 (3220, 237 och 278/1/08). Både FD och HFD har förkastat besvären och besluten har vunnit laga kraft. Se även Wahlberg 1/2008, s. 19–28.

<sup>54</sup> Jämför med Gunnarssons klassificering av begreppet hälsa som han baserat på en genomgång av veterinärmedicinska handböcker utgivna i Sverige. Djurens hälsa kan anses utgöra en del av djurets välbefinnande. Gunnarssons klassificering omfattar fem definitionsriktningar: 1. Hälsa som normalitet, 2. Hälsa som biologisk funktion, 3. Hälsa som homeostas, 4. Hälsa som fysiskt och psykiskt välbefinnande, 5. Hälsa som produktivitet och reproduktionsförmåga. De etiska ställningstagandena och de bärande principerna i EU-lagstiftningen kan anses vara jämförbara med de synsätt som Gunnarsson presenterat i klasserna 2 och 4 om hälsa hos djur som biologiska funktioner och hälsa som fysiskt och psykiskt välbefinnande hos djur. Gunnarsson poängterar vikten av att begrepp definieras och att veterinärer regelbundet tänker igenom och reflekterar över begreppen i avsikt att nå djupare förståelse. Se närmare Gunnarsson, Stefan. Hälsodefinitioner i veterinärmedicinen, s. 21–30 i Algers, Bo, Gunnarsson, Stefan & Nordenfelt, Lennart (red.). *Djuren är väl också människor – en antologi om hälsa och välbefinnande i djurens och människornas värld*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa, Avdelningen för husdjurshygien. Skara 2008: Rapport 20.

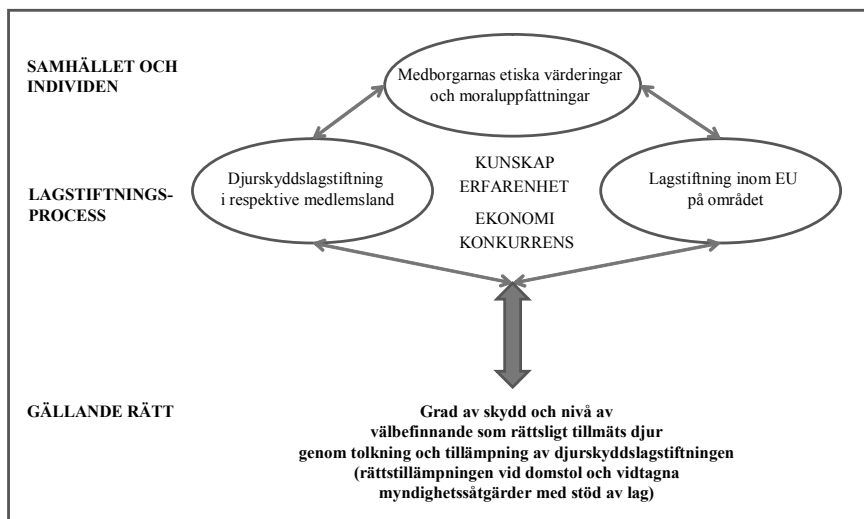
Vid antagande av nationella bestämmelser och vid tolkning och tillämpning av den gällande djurskyddslagstiftningen bör skyddet av djur och djurets välbefinnande övervägas i förhållande till den inre marknaden och konkurrensen inom EU. De etiska skyldigheter som människan har gentemot djur och som indirekt är inskrivna i den europeiska djurskyddslagstiftningen kan anses forma gränserna för vad som är rättsligt hållbart i skenet av å ena sidan djurets väl och å andra sidan en fungerande inre marknad. Med detta menas att avvägningen åt det ena eller andra hållet inte kan vara gränslöst eller oberoende av de allmänna värderingarna som är rådande i samhället. En fungerande marknad eller gynnsam konkurrenssituation kan givetvis inte heller motiveras med ett tillstånd eller en situation som *de facto* leder till en situation eller förhållanden som står i strid med djurskyddslagstiftningens syfte eller materiella innehåll.

Det allmänna intresset om djurskyddet och medborgarnas värderingar formar bland annat EU:s värderingsståndpunkter i sak och därmed lagstiftningen på området, som i sin tur påverkar innehållet i medlemsländernas djurskyddslagstiftning. Därtill påverkas lagstiftningsprocessen av den kunskap man idag erhåller om djur som kännande varelser och de vedertagna erfarenheter man har om djurhållning både inom unionen och på den nationella arenan.

På samma sätt som etiska värderingar och moraluppfattningar hela tiden formar och formas av lagstiftningen är också kunskaps- och erfarenhetsprocesserna hela tiden levande och föränderliga i förhållande till de gällande värderingarna och till lagstiftningen. Det hur regleringen tar sig i uttryck genom tolkningen och tillämpningen av hela djurskyddslagstiftningen formar vidare medborgarnas uppfattningar och värderingar i sak. Det i sin tur påverkar hur legitima myndigheters och domstolars beslut och åtgärder bedöms vara, vilket i sin tur påverkar laglydnaden.<sup>55</sup> De etiska värderingarna och moraluppfattningarna avspeglas troligtvis även i enskilda domares och tjänstemäns tjänsteutövning och därmed i rättstillämpningen och i vidtagna myndighetsåtgärder. I figur 1 nedan i vilken utformningen av djurens rättsliga välbefinnande illustrerats inkluderas denna aspekt i den gällande rätten. Den ovan beskrivna helheten utgör på makronivå bakgrunden till den grad av skydd och nivå av välbefinnande som rättsligt tilldelas djur.<sup>56</sup> På så sätt sammanvävs etik och rätt både inom EU och i medlemsländerna på rättsområdet till en större helhet i vilken vare sig det ena eller andra kan på ett tillfredställande sätt lösgöras från sitt sammanhang.

<sup>55</sup> Suksi har strukturerat den till Finlands grundlag bundna legitimitetsteorin i förhållande till den offentliga makten genom att särskilja mellan legitimitetsbegreppets *förfarandemässiga perspektiv* som anknyts med den offentliga maktens kretslopp och det *innehållsmässiga perspektivet* som anknyts med lagstiftningen och lagbundenhetsprincipen samt normprövningsmakten. Se närmare Suksi, Markku. 2002. *Finlands statsrätt*, Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter, ss. 447–466. Se även om offentliga maktens kretslopp, ss. 18–22.

<sup>56</sup> I artikeln Wahlberg 4/2008 behandlas djurens *rättsliga välbefinnande* på mikronivå, ss. 383–386.



Figur 1: Utformningen av djurens rättsliga välbefinnande på makronivå. Den grad av skydd och nivå av välbefinnande som reglerats i djurskyddslagstiftningen att tillfalla djur är en sammanvävning av olika faktorer som beaktats under lagstiftningsprocessen inom EU och i medlemsländerna. Den gällande rätten realiserar för djuret genom tolkning och tillämpning av lagstiftningen på området. De olika delarna i kretsloppet påverkar varandra och förändrar innebörden i kretsloppet med olika intensitet. Faktorerna som inkluderats i figuren har inte avsetts vara uttömmande, utan istället sammanfattande om det som allmänt uttalats om saken i de rättskällor som använts i artikeln.

Genom Finlands medlemskap i EU påverkar EU-lagstiftningen på området den grad av skydd och välbefinnande som rättsligt tilldelas djur i Finland. De (minimi-)krav som ställts i EU-direktiven på området har i huvudsak implementerats i den finska lagstiftningen utan att Finland infört ytterligare materiella krav i avsikt att förbättra skyddsgraden eller nivån av välbefinnande hos djur. I och med att artikelförfattaren i en tidigare skrift redan granskat innebörden hos de begrepp som anknyts till bestämmelserna som formar produktions- och slaktdjurs rättsliga skydd och välbefinnande kommer det i denna artikel att framöver fokuseras på djurens position i vår rättsordning i en mera allmän och vidare bemärkelse.<sup>57</sup> Innan den granskningen skall EU-domstolens tolkningslinjer beträffande produktions- och slaktdjur som kännande varelser behandlas närmare.

<sup>57</sup> Se närmare om avsikten med djurskyddslagen och dess allmänna principer i Wahlberg 4/2008, ss. 373–381 och om de artspecifika bestämmelserna i förhållande till de s.k. *fem friheterna*, ss. 387–407.

### 3. Tolkningslinjer av Europeiska unionens domstol

#### 3.1 Centrala ställningstaganden i förhållande till djurskyddslagstiftningens syfte och allmänna rättsprinciper inom EU

EU-domstolen har fastställt i dom av den 2.7.2001 i mål C-189/01, *H.Jippes och Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren* samt *Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse vereniging tot Bescherming van Dieren* mot *Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (framöver *Jippes m.fl.*), REG 2001, s. I-5689, punkterna 71–76, att kravet att säkerställa djurens välbefinnande i sig inte är en rättsprincip inom unionen, även om skyldigheten att beakta djurskyddet skall ges största möjliga hänsyn vid utformningen och genomförandet av den gemensamma politiken inom EU.<sup>58</sup> Det är med andra ord de sekundärrättsliga bestämmelserna som formar djurskyddet inom EU och genom vilka den nivå av välbefinnande som rättsligt tilldelats djur har reglerats.

I motsats till de inom EU avfattade förordningarna, fastställer på området av djurskydd de givna direktiven de minimikrav som medlemsstaterna bör uppfylla genom den nationella lagstiftningen. I motsats till de krav som är stipulerade i förordningarna är kraven i direktiven vanligtvis inte direkt bindande för den enskilda individen i en medlemsstat.<sup>59</sup> EU-domstolen, förutom att den anger tolkningslinjer för de nationella domstolarna och avgör mål, tar ställning till om medlemsstaten för sin del fullföljt sitt ansvar att uppnå det syfte och de verkningar som uttryckts med EU-lagstiftningen på området.<sup>60</sup>

EU-domstolen har i samband med behandlingen av ett flertal mål framhållit betydelsen av att bestämmelser tolkas i enlighet med det syfte som uttryckts i den lagstiftning som bestämmelsen är en del av och att lagstiftningens syfte inte ändras genom feltolkning.<sup>61</sup> Bland annat i domen daterat den 8.5.2008 gällande mål C-491/06 *Danske Svineproducenter* mot *Justitieministeriet*, REG 2008, s. I-3339, punkterna 40 och 44, poängteras att prövningen i sak skall ske i skenet av om åtgärden är nödvändig och proportionerlig för att säkerställa att direkti-

<sup>58</sup> Domstolen poängterar proportionalitetsprincipens betydelse i samband med prövningen av åtgärdernas effekter. Se närmare punkterna 77–79 i domen. Domen är given under den tiden då protokoll 33 om djurskydd och djurens välfärd i EG-fördraget var gällande. Innehållet i artikel 13 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som nu är gällande, har likväl inte ändrats på så sätt att substansen i domstolens tolkningslinje beträffande de rättsliga principerna inom EU i förhållande till djurens välbefinnande kunde förmodas vara en annan.

<sup>59</sup> Se närmare om direktivens rättsverkningar i Maunu, 2008, ss. 595–620.

<sup>60</sup> EU-domstolen har i ett flertal rättsfall poängterat att den nationella domstolen skall för sin del tolka nationell lagstiftning i enlighet med direktivets ordalydelse och syfte. Se även Maunu, 2008, ss. 606–607 och fotnot 57.

<sup>61</sup> Se om feltolkningen i domen av den 9.10.2008 i mål C-277/06, *Interboves GmbH* mot *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, REG 2008, s. I-7433, punkt 39.

vets huvudsakliga mål uppnås (att skydda djur vid transport).<sup>62</sup> Därtill har domstolen framhållit att sammanvägningen av direktivets målsättningar (djurskyddet – fungerande marknad) bör baseras på objektivitet, nödvändighet och proportionalitet<sup>63</sup> och att det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida förutsättningarna för att målsättningarna kan uppnås säkerställs i den nationella lagstiftningen.<sup>64</sup> I förslag till avgörande i förenade målen C-37/06 och 58/06, *Viamed Agrar Handels GmbH och Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas* (ECR 2008 I-69), punkt 43, påpekas å sin sida att ansvaret för att skydda djur åligger inte enbart aktörerna på området, utan även medlemsstaterna.<sup>65</sup>

EU-domstolen har fastställt att vid tolkningen av bestämmelserna skall dels bestämmelsens ordalydelse tolkas, dels beaktas dess sammanhang och de målsättningar som eftersträvas med föreskrifterna. EU-domstolen har även beträffande de övriga målsättningarna som uttryckts i lagstiftningen framhållit att tolkningen inte kan leda till en situation i vilken lagstiftningens huvudsakliga syfte tillintetgörs eller blir meningslöst.<sup>66</sup> I det här sammanhanget betyder EU-domstolens tolkningslinje det att då djurskyddet avvägs och sammanjämkas med övriga målsättningar skall avsikten att skydda djuren i enlighet med djurskyddslagstiftningen ges en sådan vikt att djurens välbefinnande *de facto* inte äventyras. Givetvis kan en sådan tolkningslinje inte vara gränslös i och med att det redan som utgångspunkt rättsligt godkänns att djuren åsamkas lidande genom vissa åtgärder och i vissa djurhållningssystem, men tolkningen skall kontrolle-

<sup>62</sup> Med *huvudsakliga mål* i sammanhanget menas att syftet att skydda djur skall uppnås utan att övriga mål som eftersträvas genom författningen äventyras (övriga mål i det här fallet är till exempel att harmonisera transporttider). Med huvudsakliga mål menas även syftet att skydda djur i förhållande till övriga mål inom EU (som till exempel en fungerande marknad). Se närmare punkterna 28–33, 40 och 44 i domstolens dom. Se även resonemanget i domstolens dom i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, punkterna 27 och 30–35, och i förslag om avgörande till de förenade målen C-37/06 och C-58/06, punkterna 29–32 och 41.

<sup>63</sup> I förslag till avgörande i målen C-37/06 och C-58/06, punkt 41, konstateras att proportionalitetsprincipen innebär bland annat att det huvudsakliga målet uppnås genom de föreskrivna åtgärderna i bestämmelserna dock utan att gå längre än vad som är nödvändigt i avsikt att uppnå densamma, punkt 41.

<sup>64</sup> C-491/06, punkt 46.

<sup>65</sup> Se även generaladvokatens förslag till avgörande i målet föredraget den 13.3.2008, punkterna 38 och 39, i vilken generaladvokaten diskuterar skillnaden mellan att *säkerställa att vissa krav iakttas vid transport* och att *besluta om lämpliga särskilda sanktionsåtgärder*. Generaladvokaten poängterar att aktörerna påverkas uttryckligen av de bestämmelser med vilka medlemsstaterna genomfört de krav som ställts i EU-lagstiftningen.

<sup>66</sup> Å andra sidan påpekade domstolen i dom av den 19.3.1998 i mål C-1/96 som gällde restriktionsåtgärder av exporten av levande kalvar i avsikt att undvika uppfödning av kalvar i kalvbås (vilket betyder att kalvarna placeras i enskilda boxar vid två veckors ålder och förblir där i ungefär fem månader (fram till tidpunkten för slakt)), *The Queen and Minister of Agriculture, Fisheries and Food mot Compassion in World Farming Ltd.*, REG 1998, s. I-1251, punkt 58 och 60, att medlemsstaterna inte kan påverka skyddet av djur i andra länder genom restriktioner för export, även om det i praktiken betydde att de exporterade djuren åsamkades lidande i en annan medlemsstat. Det bör dock poängteras i sammanhanget att domen är från år 1998 och att domstolens argumentering i sak eventuellt kunde vara en annan idag.

ras, så som ovan konstaterats, bland annat mot bakgrunden av proportionalitetsprincipen (som ingår som en allmän rättsprincip inom EU) och de allmänt rådande uppfattningarna om hur djur i människans ägo och i samband med slakt skall hållas och hanteras.<sup>67</sup>

EU-domstolen har i behandlingen av ett flertal fall antagit en djurvänlig tolkningslinje. Detta har kommit till uttryck bland annat genom att vikten av de faktiska omständigheterna för djuret framhävts. Till exempel i domen av den 17.7.2008 i mål C-207/06, *Schwaninger Martin Viehhandel-Viehexport* mot *Zollamt Salzburg*, *Erstattungen*, REG 2008, s. I-5561, punkt 47, påpekas att om de uppställda kraven inte har iakttagits skall den behöriga myndigheten bedöma om och hur denna omständighet påverkat djurens välbefinnande och på basis av den bedömningen skrida till åtgärder. I domen av den 10.9.2009 i mål C-416/07, *EU:s kommission* mot *Republiken Grekland*, REG 2009, s. I-7883, punkt 66, poängteras bland annat att kontrollen av färdplanen inte kan begränsas till granskningen av att färdplanen finns och av de uppgifter den innehåller, utan granskningen skall även innefatta en bedömning av huruvida transporten är förenlig med djurskyddslagstiftningens innehåll. I punkt 114 konstateras därtill att kommissionen inte enbart skall kontrollera huruvida djuren är bedövade före slakt eller inte, utan kommissionens uppgift är också att fastställa att den utrustning som krävs används på ett snabbt och effektivt sätt i syfte att begränsa djurens lidande i enlighet med djurskyddsbestämmelserna.<sup>68</sup>

I dom av den 23.11.2006 i mål C-300/05, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas* mot *ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH*, REG 2006, s. I-11169, punkt 19–20, fastställs å sin sida att lastning och lossning av djuren inbegrips i transporttiden uttryckligen med hänsyn till djurens välbefinnande och i avsikt att inte förlora bestämmelsens ändamålsenliga verkan.

EU-domstolen har även antagit en liknande djurvänlig tolkningslinje i domen av den 25.11.2008 i mål C-455/06 *Heemskerk BV, Firma Schaap* mot *Produktschap Vee en Vlees*, REG 2008, s. I-8763, punkt 41–43, i vilken domstolen entydigt fastställde att i situationer som utrymmeskraven åsidosatts i samband

<sup>67</sup> Inom ramen av proportionalitetsprincipen poängteras rättsakernas och åtgärdens lämplighet och nödvändighet. Se till exempel målet *Jippes m.fl.*, punkt 81–85 och målet *Viamex m.fl.*, punkt 41–43 samt domen av den 12.1.2006 i mål C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH* mot *Landrat des Landkreises Bad Doberan*, REG 2006 I-679, punkterna 35 och 37, i vilken fastslås att proportionalitetsprincipen innebär även att lagstiftaren tar största möjliga hänsyn till samtliga förevarande skyddsintressen, i synnerhet äganderätten och djurens välbefinnande.

<sup>68</sup> Generaladvokaten sammanbinder därtill i sitt förslag till avgörande av samma mål djurskyddet av produktions- och slaktdjur med folkhälsan genom att konstatera att beteende som överensstämmer med djurskyddsbestämmelserna å ena sidan skyddar indirekt de personer som äter köttet från dessa djur och å andra sidan bidrar till att sådana djursjukdomar inte utvecklas som kan spridas inom unionen. Generaladvokaten konstaterar i sitt förslag att unionen (dåvarande gemenskapen) oavbrutet anstränger sig att förbättra skyddet av djur. Förslag till avgörande av generaladvokat i mål C-416/07 föredraget den 2.4.2009, REG 2009, s. I-7883, punkt 31. Djurskyddets betydelse för livsmedelskvaliteten har även poängterats av generaladvokaten i förslaget till avgörande i målen C-37/06 och C-58/06, punkt 32.

med transport berör tolkningen av djurens välfärd samtliga djur i transporten och inte enbart det antal djur med vilken den tillåtna lasten överskridits. Domstolen poängterar även i punkterna 36–38 att det är myndighetens skyldighet att i samband med kontroller basera sig på objektiva och konkreta uppgifter för att säkerställa att djurens välbefinnande vid transport säkerställs. I dom av den 10.3.2005 i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, *A. Tempelman och markarna T.H.J.M van Schaijk*, REG 2005, s. I-1895, punkt 52, konstateras därtill uttryckligen, i motsats till de övriga mål som behandlats med anledning av bekämpningen av mul- och klövsjukan, att sjukdomen utgör en allvarlig fara för djuren.<sup>69</sup>

### 3.2 Sammanfattning av uttryckta tolkningslinjer

EU-domstolen har sålunda vid behandlingen av ett antal mål tagit ställning till lagstiftningen på området och uttryckt centrala tolkningslinjer för djurskyddet. Det kan på basis av de mål som presenterats ovan sammanfattas att i samband med sådan verksamhet som anknyts till skyddet av produktions- och slaktdjur formas EU-domstolens tolkningslinje av följande fem huvudpunkter:

1. Implementeringen av EU-lagstiftningen och den nationella regleringen med stöd av EU-lagstiftningen samt tolkningen och tillämpningen av djurskyddsbestämmelserna skall säkerställa djurens välbefinnande och begränsa djurens lidande på ett faktiskt sätt i enlighet med djurskyddslagstiftningens syfte och mening. Bestämmelsens innehåll skall alltid tolkas, bedömas och avvägas på basis av dess ordalydelse, sammanhang och huvudsakliga syfte.
2. Bedömningen och prövningen av åtgärder i samband med tillsyn och övervakning av skyddet av djur (vidtagna av myndigheterna inom EU och i medlemsstaterna på olika nivåer av förvaltningen) skall vara baserade på objektiva och konkreta uppgifter om händelsen och situationen.
3. Bedömningen och prövningen av åtgärderna skall innefatta ett uttryckligt ställningstagande om hur den ifrågavarande förordningens eller direktivets huvudsakliga syfte uppfylls eller säkerställs genom de planerade eller redan vidtagna åtgärderna i förhållande till de övriga mål som eftersträvas med författningen.
4. Tolknings- och tillämpningssituationen skall även innefatta en bedömning i förhållande till övriga målsättningar som eftersträvas inom EU (som exempel en fungerande marknad och fri konkurrens). Sammanvägningen av de olika målsättningarna skall i huvudsak baseras på objekti-

---

<sup>69</sup> Jämför med mål *Jippes m.fl.*, punkt 67 i vilken sanitetsslakten motiveras med bekämpning och utrotning av djursjukdomen inom EU och med att förbättra hälsotillståndet och därigenom boskapsuppfödningens lönsamhet. Visserligen konstaterar domstolen att målet med åtgärderna i sig innefattar djurens välbefinnande. Se även mål *Agrarproduktion mot Landrat des Landkreises Bad Doberan*, punkt 37, 39, 41–43 i vilken skyddsåtgärderna sammanbinds med djurens välbefinnande och folkhälsan, men i vilken tyngdpunkten ligger på folkhälsan.

vitet, nödvändighet och proportionalitet. Djurskyddslagstiftningens huvudsakliga målsättning får dock inte upplösas genom ett sådant tolkningsresultat som leder till en situation i vilken djuren *de facto* lider eller åsamkas en så låg nivå av välbefinnande att det rättsligt kan bedömas vara i strid med regelverkets innehåll eller göra dess avsikt meningslös.

5. Tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i olika situationer eller bedömningen av olika åtgärder skall ses i ett större sammanhang med inverkan specifikt på folkhälsan och på eventuella sjukdomar hos djur samt på en möjlig spridning av djursjukdomar inom unionen.

Genom den tolkning som domstolen antagit har kravet om att fullt ut ta hänsyn till djuren som kännande varelser getts mening. Specifikt genom att domstolen poängterat för det första att bestämmelserna skall tolkas på ett sådant sätt att djurskyddslagstiftningens syfte inte urholkas och för det andra att djurskyddet tillkommer alla. Med andra ord, myndigheterna både inom EU och medlemsstaterna, de nationella domstolarna och de enskilda individerna.

På basis av de huvudpunkter som EU-domstolen utvecklat i sin tolkning av EU-lagstiftningen på området kan det framhållas att tolkningen placerar djuren entydigt i en skyddsobjektsposition samtidigt som djurens ställning som kännande varelser starkt betonas. Detta kan vara ett tecken på att utvecklingen gällande reglering, tolkning och tillämpning av djurskyddslagstiftningen inom EU mer och mer går mot ett skydd som baseras på djurens egenvärde. Innehållet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål, punkt 12, i vilken det konstateras att *djuren har ett egenvärde, som måste respekteras*, stöder också ett sådant utvecklingsantagande.

Detta leder tankarna till den finska regleringen av djurskydd och väcker frågan: vilken rättsposition intar djuren i den finska rättsordningen?

## 4. Djurens position i den finska rättsordningen

### 4.1 Genomgång av de grundläggande principerna i djurskyddslagen och djurskyddslagens syfte

Såsom inledningsvis konstaterades är den finska djurskyddslagens syfte enligt DjurskyddsL 1 § att både skydda djur mot onödigt lidande och att främja deras välbefinnande och goda behandling.<sup>70</sup> Av regeringens proposition till Riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) framgår det att med smärta avses

---

<sup>70</sup> Ur Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) framgår därtill att syftet med djurskyddslagen är att skapa sådana förutsättningar att djur inte utsätts för lidanden som i praktiken kan *undvikas, förhindras och förebyggas*. RP 36/1995 detaljmotivering gällande lagens syfte, s. 19.



fysisk smärta som djuret känner, med plåga själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret, och med lidande själsliga och kroppsliga förnimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets välbefinnande eller hälsa.<sup>71</sup> Begreppen lidande, smärta och plåga härleds till djurets förnimmelser som anknyts till dess fysiska, psykiska/själsliga samt sociala dimensioner som en levande varelse. Vad regeringen exakt avser med djurets välbefinnande har inte definierats men i samband med att målsättningen att främja djurens välbefinnande motiveras i RP 36/1995 relateras välbefinnandet till de allmänna principerna för djurhållningen som uttryckts i DjurskyddsL 3 § gällande de allmänna principerna för djurhållning.<sup>72</sup>

Enligt DjurskyddsL 3 § skall hänsyn tas till djurets fysiologiska och beteendemässiga behov. Med djurets fysiologiska behov avses fysiologiska processer i djurets kropp som grundar sig på djurets organism och dess ändamålsenliga funktion. Med beteendemässiga behov hänvisas till arttypiskt beteende hos djur och djurets möjligheter att i tillräcklig utsträckning bete sig enligt det arttypiska sättet i sin livsmiljö.<sup>73</sup> I Jord- och skogsbruksutskottets betänkande (JsUB 10/1995) konstateras att fastän djur inte till fullo alltid kan tillfredsställa sina behov beroende på den livsmiljö de lever i eller på grund av däri ingående faktorer, skall målet med sammanjämkningen av ekonomiska aspekter, produktionseffektivitet, djurskyddskrav och värdebaserade etiska synpunkter vara en reell ökning av djurets välbefinnande.<sup>74</sup> Därtill konstateras i RP 36/1995 att syftet med djurskyddslagstiftningen är att skapa sådana förutsättningar att djur inte utsätts för lidande som i praktiken kan undvikas, förhindras och förebyggas.<sup>75</sup> Samtidigt konstateras det att hållandet av djur och slakt av djur inbegriper alltid faktorer och åtgärder som ger upphov till stress, skräck och ångest hos djuret.<sup>76</sup>

De ovan nämnda punkterna är de bärande principerna för djurskyddslagstiftningen i Finland och utgör tillsammans med EU-lagstiftningen och EU-domstolens tolkningslinjer utgångspunkten – grunden – för den tolkning och tillämpning av lagstiftningen som verksamheten både i samband med utövningen av myndighetsverksamheten och vid domstol bör vila på.

<sup>71</sup> RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, s. 20.

<sup>72</sup> RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte och 3 § gällande djurhållning, ss. 19–20. Se även de allmänna motiveringarna till propositionens mål och de viktigaste förslagen, ss. 13–15.

<sup>73</sup> RP 36/1995, allmänna motiveringar, inledningen, ss. 3 och detaljmotiveringen, 2 kapitel om djurhållning, s. 20. Se även Wahlberg 4/2008, ss. 378–381.

<sup>74</sup> JsUB 10/1995, ss. 3–4 om djurhållning.

<sup>75</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande lagens syfte, ss. 19.

<sup>76</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande djurhållning, s. 20 och detaljmotivering gällande slakt och därtill anslutna åtgärder, s. 30. Jord- och skogsbruksutskottet har även konstaterat att all djurhållning innebär ett visst mått av plåga för djuren, JsUB 10/1995, s. 3.

#### 4.2 Allmänt om den rättsliga positionen i förhållande till olika kategoriseringar av djur och möjligheten att vidta myndighetsåtgärder med stöd av lag

I Djurskyddsl 2 § stipuleras att lagen tillämpas på alla djur. Likväl intar till exempel vilda djur och produktionsdjur olika rättspositioner i förhållande till den rättsliga grund som skyddet av djuren vilar på och de förvaltningsrättsliga åtgärder som kan vidtas med stöd av lag.

I Djurskyddsl 13 § tilldelas ett allmänt förbud att ta vilda däggdjur och fåglar för uppfödning om det inte är fråga om infångande av djur som skall hållas i djurgård,<sup>77</sup> farmuppfödning av djur i syfte att producera kött, ägg eller avelsdjur eller i viltvårdssyfte, tillfällig sjukvård för djuret eller något annat godtagbart tillfälligt behov eller vetenskapligt forskningsarbete.<sup>78</sup> Därtill påbjuds i bestämmelsens 2 mom. att ett vilt djur som omhändertagits för tillfällig sjukvård (eller för något annat godtagbart tillfälligt behov) skall försättas i frihet då dess tillstånd det möjliggör (om det kan antas att djuret utan svårighet anpassar sig till ett liv i naturtillstånd). I Djurskyddsl 14 § 4 mom. åläggs å sin sida gemene man att hjälpa vilda djur som är sjuka, skadade eller annars i hjälplöst tillstånd, eller, om det är uppenbart grymt att hålla det vid liv, att avliva det eller att om- besörja avlivningen.<sup>79</sup>

Om djur sköts, behandlas eller används i strid med bestämmelser i djurskyddslagstiftningen skall de förvaltningsrättsliga åtgärderna adresseras i enlighet med Djurskyddsl 40–44 § till djurets ägare eller innehavare. Detta innebär att alla djur har i princip tilldelats ett individuellt och ett likadant skydd med stöd av djurskyddslagen, men skyddet kan inte realiseras i form av förvaltningsrättsliga myndighetsåtgärder utan att djuret ägs eller innehavs av en fysisk eller juridisk person.<sup>80</sup> Med andra ord kan djurskyddsmyndigheter inte genom att

<sup>77</sup> I Djurskyddsl 20 § regleras om djurparker i vilka djur som tillhör vilda arter hålls i avsikt att förevisas för allmänheten.

<sup>78</sup> I Djurskyddsl 21 § regleras specifikt om farmer för produktion av kött, ägg och avelsdjur av vilda däggdjurs- och fågelarter som klarar sig i farmförhållanden. Ur detaljmotiveringarna till bestämmelsen i RP 36/1995, s. 24, framgår det att som huvudregel är det förbjudet att ta sådana levande vilda däggdjur och fåglar som lever i den finska naturen för uppfödning. Vilda djur definieras inte närmare i propositionen. I djurskyddsförordningens (Djurskyddsl 396/1996) 25 § uppräknas de vilda djurarter som det är tillåtet att ur Finlands natur ta för farmuppfödning.

<sup>79</sup> Det finns även materiella skillnader i hur bestämmelserna gällande olika produktionsdjurskategorier formulerats i djurskyddslagstiftningen. Som exempel skall av fjäderfä såsom hönor, kalkoner och strutsar ständigt ha tillgång till rent vatten med stöd av Statsrådets förordning om skydd av höns (673/2010) 9 §, Statsrådets förordning om skydd av kalkoner (677/2010) 10 § och Statsrådets förordning om skydd av strutsfåglar (676/2010) 10 §), emedan samma krav ställs gällande nötkreatur endast för sjuka kalvars del och vid varm väderlek (sjuka kalvar skall ständigt ha tillgång till vatten och friska kalvar även vid varm väderlek) med stöd av Statsrådets förordning om skydd av nötkreatur (592/2010) 13 §. Se närmare om olikheterna i de materiella bestämmelserna gällande produktions- och slaktdjur i Wahlberg 4/2008, ss. 387–407.

<sup>80</sup> Rättssubjektet och hennes/hans egendom skyddas å sin sida av stadgandet i GL 15 § i vilken bestäms att var och ens egendom är tryggad. Själva näringen (produktionsdjurhållnings- och slaktverksamheten) omfattas av innehållet i GL 18 § i vilken stadgas att var och en har i

tillämpa djurskyddslagens förvaltningsrättsliga bestämmelser ålägga en fysisk eller juridisk person att till exempel hjälpa eller avliva ett vilt djur om det inte är fråga om sådana situationer eller förhållanden som uppräknats i DjurskyddsL 13 § och som innebär att djuren innehas av en fysisk eller juridisk person.<sup>81</sup>

Olika djurkategorier, såsom vilda djur (som i regel inte ägs eller innehavs av någon) och produktionsdjur, intar därmed olika rättspositioner i situationer då skyddet av djur och/eller främjandet av deras välbefinnande realiseras genom myndighetsåtgärder. Myndighetsåtgärder som berör produktionsdjur kan enbart adresseras uttryckligen till djurets ägare eller innehavare med stöd av DjurskyddsL 42–44 § emedan det kan finnas situationer i vilka skyddsåtgärder som vidtas av myndigheter omfattande djur i naturen riktas gentemot alla. Som exempel kan nämnas förbud att stiga iland på en holme med stöd av naturvårdslagens 47 § om skydd av platser där hotade arter förekommer.

Förutom de förbud och krav djurskyddsmyndigheter kan ålägga djurägaren eller djurens innehavare att uppfylla med stöd av djurskyddslagen kan GL 19 § gällande rätten till social trygghet, i vilken allmänheten tilldelas en skyldighet att främja befolkningens hälsa, å sin sida även innebära myndighetsåtgärder med stöd av lag som har konsekvenser för både produktionsdjurens ägare eller innehavare (och därmed även för djurens välbefinnande och skydd) och för den näringsverksamhet som anknyter sig till hållandet av dessa djur. Därtill kan gemene man straffrättsligt komma till svars om hon eller han handlar i strid med DjurskyddsL 13 § eller DjurskyddsL 14 § 4 mom. gällande specifikt vilda och/eller sjuka eller annars i hjälplöst tillstånd varande vilda djur, även om förvaltningsrättsliga åtgärder inte i sådana situationer kan vidtas med stöd av djurskyddslagen.

Lagstiftaren har genom DjurskyddsL 2 § om lagens tillämpningsområde tilldelat alla djur samma skydd men de vilda djuren intar *de facto* en annorlunda ställning i djurskyddslagstiftningen på grund av att de i regel inte ägs eller innehas av någon och skyddet inte kan förverkligas genom förvaltningsrättsliga myndighetsåtgärder med stöd av djurskyddslagen. Därför är det motiverat att

---

enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring enligt fritt val.

<sup>81</sup> Förvaltningsdomstolen i Uleåborg fastställde i sitt beslut givet den 24.11.2005, 05/0616/2 (00879/05/5403) att DjurskyddsL 42 § inte kunde tillämpas i avsikt att skydda björnar på grund av att besvärandena inte ägde de i naturen fritt levande djuren. Ärendet gällde beslut givet den 27.5.2005 av kommunalveterinären i vilken besvärandena förbjöds med stöd av DjurskyddsL 42 § att använda ståltråd till att spänna fast kadaver som gavs som mat åt björnar (kommunalveterinären ansåg att ståltråden skadar björnarnas tänder och exponerar dem för bakterieinfektioner som äventyrar deras framtida funktionsförmåga). Kommunalveterinären hade även ålagt besvärandena att omedelbart avlägsna den befintliga ståltråden. Förvaltningsdomstolen upphävde kommunalveterinärens beslut. Förvaltningsdomstolens beslut har vunnit laga kraft.

granska skyddet av vilda djur (djur i naturen) även i skenet av skyddet av miljö.<sup>82</sup>

#### 4.3 Grundlagens 20 § och dess omfattning

Skillnaden mellan regleringen gällande skyddet av natur och miljö och skyddet av djur med stöd av lag är att ansvaret över naturen och var och ens möjlighet att påverka sin livsmiljö ingår som en bestämmelse i Finlands grundlag.

GL 20 § lyder:

»Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.»

Det ansvar som stipuleras i GL 20 § 1 mom. om miljön gäller såväl den levande naturen (växter och djur samt deras genetiska rikedom) som den livlösa naturen (vattendrag, atmosfär, jord- och berggrund).<sup>83</sup> Därtill omfattar bestämmelsen den kulturmiljö som är följd av mänsklig verksamhet såsom byggnader, konstruktioner och landskap.<sup>84</sup> Naturen utgör sålunda en del av miljön.

I och med att djurskyddslagen trädde ikraft den 1 juli 1996 och grundrättighetsbestämmelsen genom lag om ändring av Regeringsformen för Finland (969/1995) den 17 juli 1995, kunde det antas att det fanns en tankekoppling

<sup>82</sup> Sedan 1970-talet har naturens rättsliga ställning diskuterats inom miljörätten. Av rättighetsanhängarna torde Christopher Stones tankar i »Should Trees have Standings?» från 1974 vara de mest kända. Senare har bland annat Klaus Bosselmann ifrågasatt tanken om att naturen skulle tilldelas rättigheter men godkänt tanken om naturens egenvärde (framfört av Kumpula, Anne, 2004. *Ympäristö oikeutena*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, s. 349). Nationellt har rättsförhållandet natur-människa diskuterats av till exempel Hollo, Erkki J. 1998. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Jyväskylä: Lakimiesliitos kustannus. 2. förnyade upplagan, specifikt ss. 37–38, av Eriksson, Lars D. 1999. *Ympäristöetiikan haasteet: huomioita biosentrismin synnyttämistä kysymyksistä* i Thure, Veli-Matti (red.): *Oikeus ja oikeudenmukaisuus*. Joensuu: Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos, ss. 102–105, av Määttä, Tapio. 1999. *Maanomistus-oikeus*. Helsinki: Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja, av Kuusiniemi, Kari. 2001. *Ympäristöoikeus oikeuden alana* i Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Viher-vuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. Juva: WSOY Lakitieto, ss. 45–233 och av Kumpula, 2004, ss. 345–358. Määttä har även poängterat att om miljörätten ses som ett sammanhangssökande och tvärvetenskapligt rättsområde föreligger det inte skäl att avgränsa frågeställningarna gällande djur från miljörättsområdet. Määttä, Tapio. *Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena*. Oikeus 3/2000 ss. 333–355.

I EU kommissionens arbetsdokument daterat den 23.1.2006 om unionens handlingsplan för djurskydd och djurs välbefinnande 2006–2010 (den strategiska grunden för de föreslagna åtgärderna) sammanbinds EU:s miljöpolitik med djurskydd, s. 4. Miljöskyddet har därtill integrerats i EU:s politik genom artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och tryggas genom principen om hållbar utveckling. EUT 2010/C 83/389–403.

<sup>83</sup> RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), s. 70.

<sup>84</sup> RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), s. 70.

mellan bestämmelserna i djurskyddslagen och GL 20 § (dåvarande 14 a §). Det är sålunda motiverat att framställa följande frågor i sammanhanget: Vad avses med naturen och dess mångfald? Kan produktions- och slaktdjur anses i någon situation omfattas av GL 20 § 1 mom.?

I motiveringarna till GL 20 § specificeras inte vad lagstiftaren avser med djur i naturen eller vilka djurkategorier som eventuellt innefattas i eller avgränsas från bestämmelsens innehåll, förutom att det fastslås, såsom ovan konstaterats, att djuren är en del av den levande naturen och att ett delområde av naturens mångfald är djurens genetiska rikedom.<sup>85</sup> Ur motiveringarna till djurskyddslagen kan inte heller avläsas argument för eller preciseringar av ovan nämnda begrepp och djurkategorier. Frånvaron av en begreppsdefinierande diskussion gällande vilka djur som kan anses inbegripas i begreppet *naturen* och vad avses med *djur i naturen* i förarbetena till grundlagsbestämmelsen antyder att en sådan precision inte ansetts vara av nöden då bestämmelsen förbereddes. I lagens förarbeten påpekas dock att även sådana värden som inte kan återföras till individers fri- och rättigheter ansluter sig till skyddet<sup>86</sup> och att utgångspunkten för ansvaret och de förpliktelser som tillkommer var och en genom bestämmelsen har sin utgångspunkt i naturens egenvärde.<sup>87</sup> Detta manifesteras i praktiken bland annat genom det riktgivande värde för levande vilt som jord- och skogsbruksministeriet fastställer med stöd av jaktlagens 79 § om ersättning till jakträttshavaren och jaktlagens 80 § om förverkandepåföljder till staten.<sup>88</sup>

Djurrikets genetiska rikedom som en del av naturens mångfald väcker nya frågor. Kan produktionsdjur som har sitt genetiska ursprung i naturen anses vara omfattade av GL 20 § 1 mom. även om de inte numera lever i naturen? Och kan till exempel bevarandet av utrotningshotade lantdjursraser i människans ägo tänkas ingå i det ansvar som stipulerats i bestämmelsen genom tryggheten av den genetiska rikedom som bevarandet innebär?<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Begreppet levande natur definieras eller utvidgas inte heller noggrannare i GrUB 25/1994 eller i Kommittébetänkandet 3/1992. Grundlagsutskottet poängterar dock att den underliggande tanken är att bestämmelsen starkt förknippar naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter.

<sup>86</sup> RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), s. 70, GrUB 25/1994, s. 10 och Kommittébetänkande 3/1992, s. 359. Vihervuori har även påpekat att GL 20 § innebär en stark etisk förpliktelse gentemot naturen som riktar sig både till den offentliga makten och till fysiska och juridiska personer. Vihervuori, Pekka. 1999. *Oikeus ympäristöön* i verket Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (red.): *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto, ss. 631–639.

<sup>87</sup> Se RP 309/1993 med detaljmotivering till GL 20 § (dåvarande 14 a §), ss. 70–71 och Kommittébetänkande 3/1992, ss. 359–360.

<sup>88</sup> Se närmare Jord- och skogsbruksministeriets förordning om riktgivande värden för levande vilt (241/2010).

<sup>89</sup> Exempelvis utrotades den östfinska boskapslantrasen »Itäsuomenkarja» (eller »kyyttö» som den också kallas) nästan fullständigt under 1970-talet. Idag skyddas den för kommande generationer och som ett kulturarv i huvudsak av privata personer. Förteckning över och information om lantrasen kan hittas till exempel på Tavastlands yrkeshögskolas hemsida: <http://www.amk.fi/opintojaksot/500/1162824838111.html>.

Såsom ovan konstaterats kan man inte i förarbetena till bestämmelsen i grundlagen finna substans eller rättsliga begrepp för att hantera sådana frågeställningar. Allmängiltigt framstår dock ett nej-svar på frågan om produktions- och slaktdjur är en del av naturen som logiskt på grund av tre orsaker: 1) produktions- och slaktdjur avlas i huvudsak på ett artificiellt sätt genom av människan gjorda val, 2) produktions- och slaktdjur avlas, hålls och slaktas enbart i livsmedelsavsikt och har därmed inte någon »uppgift» i naturen och 3) produktions- och slaktdjur lever inte i naturen. Omvänds resonemanget och frågan ställs något förenklat, hör produktionsdjuren till naturens mångfald genom sin genetiska bakgrund så kan ett ja-svar anses vara lika allmängiltigt som det tidigare nej-svaret.

Genom rättsvetenskapliga metoder är det inte möjligt att besvara ovan nämnda frågor på ett uttömmande sätt,<sup>90</sup> men frågeställningarna som anknyts till omfattningen av GL 20 § 1 mom. öppnar nya kontextuella argument som är värda att uttryckas i avsikt att utmana både tolkningsgränserna för GL 20 § 1 mom. och tänkandet som anknyts till djurs traditionella rättsposition som objekt för ett genom lagstiftning bestämt skydd.

Om det antogs som ett rättsligt hållbart argument att ansvaret över naturens mångfald omfattades av ett bevarande (och ett indirekt skydd) av alla produktionsdjursraser (och därmed även på ett direkt sätt ett antal enskilda djur inom rasen) på grund av att dessa djur genetiskt tillhör naturen och bör bevaras för kommande generationer med stöd av GL 20 § 1 mom., skulle det vara nödvändigt att kategorisera djuren som omfattas av GL 20 § 1 mom. enligt *djur i naturen som lever av naturen* (s.k. vilda djur) och *djur som inte lever i naturen men ändå är delar av naturens mångfald genom sin genetiska bakgrund* (t.ex. produktionsdjur). Med avsikt att i rättsliga sammanhang begreppsligt kunna hantera den senare gruppen av djur kunde kategorin till exempel benämnas *denaturaliserade djur*.

Resonemanget leder till att om en sådan begreppslig distinktion och definiering gjordes kunde även omfattningen av de djur som tillhör kategorin denaturaliserade djur som följdargument av djurets genetiska bakgrund i naturen utvidgas till att gälla även alla andra djur i människans ägo eller djur som människan innehåller. Ett sådant resonemang skulle givetvis i slutändan leda till konklusionen att GL 20 § 1 mom. omfattar ett indirekt skydd för alla djur genom det ansvar om naturen och dess mångfald som ålagts människan. Detta skulle ändra på djurskyddets rättsgrund genom förankringen i grundlagen och kunde till och med anses tilldela djuren ett indirekt egenvärde genom miljöns egenvär-

---

<sup>90</sup> Naturvetenskapen kan eventuellt ge svar på när till exempel de domesticerade nötkreaturens genbanker manipulerats till den grad av de val som människan gjort genom den artificiella aveln att djuren inte mera kan anses ha ett direkt genetiskt samband med sina förfäder.

de.<sup>91</sup> Tankekonstruktionen och resonemanget är dock trots allt tämligen långt borta från kärnan och meningen hos GL 20 § 1 mom.

Så som ovan konstaterats kan omfattningen av GL 20 § 1 mom. inte på ett rättsligt hållbart sätt fastställas eller begreppslikt hanteras utan att de begrepp som ingår i bestämmelsen preciseras (naturen, naturens mångfald, djur i naturen) och att argumenteringen och diskussionen om *djur i naturen* utvidgas av lagstiftaren. Så som motiveringarna nu är skrivna är det svårt att betrakta begreppet *djur i naturen* som annat än i huvudsak *djur i naturen som lever i och av naturen*, varmed begreppet inte inkluderar produktions- och slaktdjur. Det kan även ifrågasättas om en sådan precisering inom ramen av GL 20 § 1 mom. skulle ge djuren ett bättre skydd eller främja deras välbefinnande och därmed ändra på rättspositionen på ett för djuren betydande positivt sätt. Artikelförfattarens uppfattning är att så inte vore fallet. Uppfattningen diskuteras närmare i det avslutande kapitlet.

#### *4.4 Indirekt skydd med stöd av GL 20 § 1 mom. för djur i naturen och direkt skydd för alla djur med stöd av djurskyddslag*

På basis av förarbetena till både grundlagen och djurskyddslagen förblir rågången beträffande vilka djur som kan anses omfattas av det naturbegrepp som ingår i GL 20 § 1 mom. oklart. Det är således inte rättsligt ogrundat att anta som en sammanfattande slutsats att lagstiftaren inte medvetet inkluderat inom omfattningen av GL 20 § 1 mom. produktionsdjur som är i människans ägo och som inte i huvudsak lever i och av naturen,<sup>92</sup> fastän det kan anses finnas en gråzon av djur och/eller djurraser beträffande vilka det kan argumenteras och mo-

<sup>91</sup> Närmare om (i huvudsak) filosofiska ståndpunkter om djurens egenvärde i Oja, 2010, ss. 62–66.

<sup>92</sup> Se närmare om regleringen gällande dessa djur i de artspecifika förordningarna som ingår i djurskyddslagstiftningen. Statsrådets förordning om skydd av får (587/2010), Statsrådets förordning om skydd av getter (589/2010), Statsrådets förordning om skydd av hjortar i hägn (590/2010), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djurskyddskrav vid svinhållning (JSMf 14/VLA/2002), Statsrådets förordning om skydd av nötkreatur (592/2010), Statsrådets förordning om skydd av strutsfåglar (676/2010), Statsrådets förordning om skydd av höns (673/2010), Statsrådets förordning om skydd av hundar, katter och andra smådjur som hålls för sällskap och hobby (674/2010), Statsrådets förordning om skydd av hästar (588/2010), Statsrådets förordning om skydd av bison i hägn (591/2010), Djurskyddskrav vid pälsdjurshållning (16/VLA/1999), Statsrådets förordning om skydd av ankor och gäss (675/2010) och Statsrådets förordning om skydd av kalkoner (677/2010). Förordningarna gällande produktions- och slaktdjur har behandlats i Wahlberg 4/2008, ss. 387–407. Se även Statsrådets senaste förordning om skydd av odlad fisk (812/2010) som trätt ikraft den 1.11.2010. I förordningens 6 § bestäms särskilt att vid kontrollen av välbefinnandet skall uppmärksamhet fästas vid onormalt beteende, skador, sjukdomssymptom och vid en ökad dödlighet bland fiskarna.

tiveras att de omfattas av GL 20 § 1 mom. även om de inte lever i och av naturen.<sup>93</sup>

Med denna tolkning av innehållet i GL 20 § 1 mom. som utgångspunkt kan det konstateras att djur som kategoriseras som en del av naturen (s.k. vilda djur som inte ägs av människan) omfattas av ett indirekt skydd som stipulerats på grundlagsnivå.<sup>94</sup> Samtidigt omfattas alla djur av ett direkt (positivt) skydd som etablerats på lagnivå genom djurskyddslagen utan att det i djurskyddslagens förarbeten direkt hänvisas till grundlagsbestämmelsen.

Karaktären av det indirekta skydd av djuren i naturen som etablerats i GL 20 § 1 mom. och genom vilken var och en tilldelas ansvar över naturen och dess mångfald är annorlunda än det direkta och uttryckliga skydd som etablerats för alla djur med stöd av djurskyddslagen. Djuren i naturen kan därmed utifrån normhierarkin anses inneha ett starkare skydd än sådana djur som inte lever i naturen, även om GL 20 § 1 mom. inte kan som sådan utgöra en grund för exempelvis förvaltningsrättsliga åtgärder gentemot fysiska eller juridiska personer.

Skyddet gällande alla djur har å sin sida etablerats på ett direkt sätt genom djurskyddslagen och skyddet kan även på ett direkt sätt realiseras genom de förvaltningsrättsliga åtgärder som stipulerats i DjurskyddsL 40–44 §. Det är dock enbart djurets ägare eller innehavare som kan åläggas att fullgöra sin plikt med stöd av djurskyddslagen, emedan det indirekta skydd som tilldelats djuren i naturen genom det ansvar som stipulerats i GL 20 § 1 mom. omfattar både fysiska och juridiska personer och det allmänna. Detta innebär att GL 20 § 1 mom. omfattar fler rättssubjekt än djurskyddslagen, om än på ett sätt som inte är bindande på ett direkt eller positivt sätt. Skyddet med stöd av djurskyddslagen kan därtill i materiellt hänseende anses vara mera omfattande och exakt än det indirekta skydd som tilldelats vissa djur inom ramen av GL 20 § 1 mom. och vars materiella innehåll fördelats över flere olika lagstiftningsområden.

Det att rättsgrunden och därmed olika djurkategoriers rättsposition i vår rättsordning är olika betyder dock inte nödvändigtvis att skyddet av djuren vore bättre eller sämre för den ena eller andra djurkategorin. Den kan enbart konstateras vara annorlunda till sin rättsliga karaktär.

---

<sup>93</sup> Skyddet av vissa utrotningshotade lantdjursraser och myndighetsåtgärder som anknyts med detta kan anses omfattas av bestämmelsens innehåll genom det kulturarv som bevarandet av dessa djurraser innebär.

<sup>94</sup> Som exempel omfattar bestämmelserna i naturvårdslagen (1096/1996) bevarandet av vilda djur och till vissa delar de djurarter som avses i jaktlagens (615/1993) 5 § gällande vilt och icke fredade djur.



## 5. Avslutning och sammanfattande synpunkter

### 5.1 Skydd baserat på människans förståelse om djur som kännande varelser

Det hur djur behandlas påverkas av människans förhållningssätt till djuren.<sup>95</sup> Om djuren ses som objekt tenderar även behandlingen att leda till en lägre nivå av välbefinnande hos djuren än om djuren ses som en kännande varelse som liknar människan.<sup>96</sup> Rättsligt bedömt är djur både kännande varelser och objekt för ett i lagstiftningen bestämt skydd. Djuren kan inte likställas med varor, produkter eller förnödenheter<sup>97</sup> men de kan inte heller anses vara varelser som erkänts rättigheter eller vara rättssubjekt med i lag bestämda rättigheter och skyldigheter. Djur intar sålunda en objektsposition i vår rättsordning vars skyddsgrad och nivå av välbefinnande regleras i huvudsak genom den gällande EU-lagstiftningen på området och djurskyddslagstiftningen i Finland.

Så som tidigare konstaterats definieras varken i djurskyddslagstiftningen som stiftats av EU eller i den finska djurskyddslagen på ett uttryckligt sätt vad som avses med *djurens välbefinnande*. Av förarbetena till den finska djurskyddslagen framgår dock att djurets hälsa och djurets möjligheter att tillfredsställa de viktigaste beteendebestånden utgör en viktig del av djurets välbefinnande.<sup>98</sup>

Det att begreppet *välbefinnande* inte är definierat kan för det första påverka vår syn och vårt förhållningssätt mot djur i rättslig bemärkelse, och för det andra kan det försvåra tolkningen och tillämpningen av de materiella bestämmelserna på grund av att den utgångspunkt eller grund som tolkningen och tillämpningen borde vila på är otydlig eller till och med oklar.<sup>99</sup> För det tredje kan avsaknaden av en definition leda till att reflektioner över djurskyddslagstiftningens syften uteblir vid tolknings- och tillämpningssituationer (så som vissa av de mål som behandlats av EU-domstolen påvisat). Detta kan leda till att nivån av djurens rättsliga välbefinnande *de facto* förblir låg eller sänks i förhållande till vad det

<sup>95</sup> Broom, David. 2006. *Animal welfare* i Ethical eye -serien. Strasbourg: Council of Europe Publishing, s. 14.

<sup>96</sup> Broom, David. 2006. *Animal welfare* i Ethical eye -serien. Strasbourg: Council of Europe Publishing, s. 14.

<sup>97</sup> Specifikt straffrättsligt bedömt hanteras djur som egendom. Fastän djuren inte har rättigheter (eller skyldigheter) har djurens ägare eller innehavare vissa skyldigheter (och rättigheter) gentemot djuren. Straffrättsligt skyddas inte enbart människors egendom utan även människornas moraliska förväntningar om hur djur skall behandlas. Tolvanen, 2010, s. 64.

<sup>98</sup> RP 36/95, s. 14.

<sup>99</sup> Artikelförfattaren har till exempel påvisat hur tolkningen av djurskyddslagens bokstav varierar i den artspecifika regleringen beträffande t.ex. åsamkande av lidande för djur (t.ex. att under sju dagar gamla grisar får kastreras utan smärtlindring eller bedövning med stöd av DjurskyddsF 23 §, punkt 5) och djurens möjligheter att uttrycka sig på ett arttypiskt sätt (t.ex. att nötkreatur får hållas uppbundna i bås (305 dagar per år med stöd av Statsrådets förordning om skydd av nötkreatur (592/2010) 8 § och 17 §, i vilken djuret kan röra sig enbart genom att lägga sig ned, stålla sig upp eller ta ett till två steg fram eller bak). Se närmare Wahlberg 4/2008, ss. 387–410.

kunde vara med stöd av lag och inom ramen för de specifika materiella bestämmelserna. Denna konsekvens antyds också av resultatet i den empiriska forskning artikelförfattaren genomförde angående övervakningen av produktions- och slaktdjurs välbefinnande i Finland under åren 1996–2006.<sup>100</sup>

Med avsikt att säkerställa att djurskyddet beaktas och utvecklas på ett faktiskt sätt inom EU har det stipulerats genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att det bör fullt ut tas hänsyn till djuren som kännande varelser i utformningen och genomförande av unionens politik gällande bland annat jordbruk, fiskeri, transport och inre marknad. EU-domstolen har därtill fastställt genom tolkning av den gällande lagstiftningen att vid tillämpningen av djurskyddsbestämmelserna skall regleringens syfte och ändamålsenliga verkan på ett faktiskt sätt uppnås samt att ansvaret för skyddet av djur åligger såväl myndigheten inom EU och medlemsstaterna som de enskilda individerna.

Innehållet i de materiella bestämmelserna är de medel med vilka man eftersträvar att uppnå djurskyddslagstiftningens syfte – nämligen att skydda djur som kännande varelser på bästa möjliga sätt mot onödigt lidande och att främja djurens välbefinnande samt en god behandling av djur. Genom att lagstiftningens mål och medel möts säkerställs på ett optimalt sätt att djurens rättsliga välbefinnande och skydd realiseras på ett faktiskt sätt och i rätt förhållande till den inre marknaden. Om de mål som ställts av lagstiftaren inte kan nås genom tolkning och tillämpning av de materiella bestämmelserna i lagstiftningen skall lagens syftesformulering preciseras eller uppluckras eller alternativt högre innehållsmässiga krav ställas i den materiella lagstiftningen i avsikt att bättre kunna uppfylla de i lagen stipulerade målen. Med en uppluckring av syftesformuleringen menas att de mål som eftersträvas med lagstiftningen sänks på ett öppet (motiverat) och uttryckligt sätt genom en omformulering av bestämmelsen om lagens syfte. Detta skulle givetvis innebära en lägre skyddsnivå för djuren genom reflektionseffekten på de materiella bestämmelserna och den efterföljande tolkningen och tillämpningen av lagstiftningen. Sålunda vore, från ett djurskydds-rättsligt perspektiv bedömt, högre innehållsmässiga krav (högre skyddsnivå för djuren) i den materiella lagstiftningen att föredra.

På basis av innehållet och de etiska ställningstagandena i EU-lagstiftningen på området och i den finska djurskyddslagstiftningen (och i förarbetena till djurskyddslagen) kan det konstateras att begreppen *djurens välbefinnande* och *djurens som kännande varelser* sammankopplats i den gällande lagstiftningen primärt med djurets förmåga att lida (och känna smärta och plåga) och sekundärt med biologiska händelser i djurets kropp (hälsa) och artspecifika beteendebeständigheter. Med en sådan tyngdpunktsfördelning (eventuellt omedvetet eller av politiska

---

<sup>100</sup> Se närmare Wahlberg 4/2010, specifikt s. 387 angående besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet (första slutsatsen) och s. 390 angående kommunalveterinärens övervakningsverksamhet (sista slutsatsen).

skäl) avgränsas dock dimensioner och djup från det hur vi förstår och hanterar dessa begrepp i rättsliga kontext och i förhållande till de materiella bestämmelserna och de krav som ställs i djurskyddslagstiftningen. Med detta påstående menas att tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen åtminstone i Finland i huvudsak fokuseras på hur mycket lidande som kan anses vara rättsligt acceptabelt att åsamkas produktions- och slaktdjur och syftesmålet att främja djurens välbefinnande på ett faktiskt och betydande sätt förblir sekundärt i samband med djurskyddstillsyn och övervakning samt i rättstillämpningen i konkreta situationer.<sup>101</sup> Detta kan möjligen förklaras av att begreppen som anknyts med åsamkande av lidande är klart definierade i RP 36/1995 och lättare att konkretisera i ett enskilt fall. Emedan djurs välbefinnande inte blivit definierat av lagstiftaren och förblir därmed rättsligt på en mera abstrakt nivå. I en tolknings och tillämpningssituation vilar bedömningen av bestämmelserna sålunda mera på tolkarens egna preferenser och förståelse om djurets välbefinnande än på lagstiftarens viljeyttringar.

Så som tidigare konstaterat tillskrivs djur inte heller egenvärde såsom naturen, utan utgångspunkten för djurskyddslagstiftningen är att djuren bör skyddas på grund av att de är *kännande varelser*. Rättspositionen *objekt – kännande varelser* kan å sin sida ofrånkomligt försätta djuren i en svagare rättsposition än om alla djur rättsligt erkändes egenvärde.

## 5.2 Skydd och välbefinnande på grund av egenvärde som bör respekteras

De förpliktelser gentemot miljön som etablerats i GL 20 § 1 mom. har som utgångspunkt naturens egenvärde. Djur i naturen (vilda djur) är en del av den levande naturen. Förutom det skydd som tillhör alla djur enligt bestämmelser i djurskyddslagen kan skyddet av djur i naturen anses omfatta en sammanjämkning av dels *naturens egenvärde*, dels *människans grundlagsenliga rätt till naturen och dess mångfald* i enlighet med GL 20 §. Som tidigare konstaterats omfattas skyddet av produktions- och slaktdjur inte av innehållet i GL 20 § 1 mom.

Skyddet av djur i naturen har etablerats i grundlagen genom ett ansvar som riktar sig såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer och vars grund formar en till människan tillkommande rättighet som realiserar genom de krav och skyldigheter som ställs i de materiella bestämmelserna inom ett flertal olika regleringsområden. Emedan alla djur och därmed även produktions- och slaktdjur tilldelats ett skydd på lagnivå genom de krav och skyldig-

---

<sup>101</sup> Så som tidigare konstaterats har dock EU-domstolen tydligt inkluderat djurens välbefinnande i sin tolkning genom att syftet med rättsakterna inom området av djurskydd poängterats. Läsaren hänvisas beträffande påståendet om att den nationella tolkningen i huvudsak fokuseras på nivån av lidande till de djurskyddsbeslut, förvaltningsåtgärder och domar som behandlats i Wahlberg 1/2008 (specifikt ss. 19–28) och i Wahlberg 4/2010.

heter som ålagts i djurskyddslagstiftningen på ett direkt sätt djurens ägare eller innehavare eller den som ansvarar för djurets välbefinnande i slakteriet eller under transporthändelsen och som enbart kan realiseras genom att djuret står i ett ägande- eller innehavarförhållande till människan. Sålunda intar djur i naturen och produktions- och slaktdjur olika positioner i vår rättsordning.

Produktions- och slaktdjurens position i vår rättsordning kan sammanfattningsvis anses innebära ett direkt och positivt skydd med stöd av djurskyddslagstiftningen på grund av att de är kännande varelser medan djur som lever i naturen har ett indirekt skydd som är förankrat i Finlands grundlag på grund av en till människan tillkommande rättighet och naturens egenvärde. Sålunda har skyddet av djur etablerats i den finska rättsordningen på fyra sätt:

- 1) Genom att politiker och myndigheter som verkar inom EU och den finska staten och den offentliga makten har tilldelats en skyldighet att skydda djur som kännande varelser genom EU-lagstiftningen.
- 2) Genom att den enskilda djurägaren eller innehavaren samt den finska djurskyddsmyndigheten därtill specifikt har ålagts skyldigheten att skydda djur och främja djurens välbefinnande med stöd av de förordningar som utfärdats inom EU gällande skydd av djur och med stöd av den finska djurskyddslagstiftningen.
- 3) Genom det till var och en tilldelade ansvaret över naturen och dess mångfald med stöd av Finlands grundlag som innebär ett indirekt skydd av djur som lever i och av naturen (s.k. vilda djur).
- 4) Genom det direkta och indirekta art- och habitatskydd som tilldelas specifikt vilda djur genom lagstiftning. T.ex. genom jakt-, fiske- och naturskyddslagstiftningen.

Det att skyddet av djur och den nivå av välbefinnande som tillmäts djuren genom lagstiftning förmodligen skulle förbättras och fördjupas genom att djur erkändes egenvärde betyder inte att det skulle föreligga behov av att utvidga omfattningen av GL 20 § 1 mom. En utveckling inom ramen av djurskyddet borde tvärtom ske med den erfarenhet och visdom som fått genom utvecklingen av miljölagstiftningen som en helhet, men utan en utvidgad sammankoppling av de två rättsområdena. Gränsdragningen mellan de två och deras respektive omfattningar borde dock vara tydligt uttryckta och begrepp som ingår i rättsområdena vara exakt definierade. Djur kan även rättsligt tilldelas egenvärde utan att väletablerade rättsliga begrepp så som *rättssubjektivitet* och *rätts-handlingsförmåga* behöver omdefinieras eller utvidgas.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ett erkännande av djurens egenvärde skulle även föra närmare varandra de opinionsyttare som förespråkar rättigheter för djur och de som inte kan se en sådan rättslig utveckling. Artikelförfattaren ser tilldelandet av rättigheter till djur som problematisk i det avseendet att ett sådant förfarande kunde istället för att förbättra djurens situation leda till nya problem i samband med tolkning och tillämpning av lagstiftningen beroende av vem som bevakar rättigheterna. Detta kunde i sin tur leda till en stagnation av den nivå av skydd och välbefinnande som rättsligt och på ett faktiskt sätt tillmäts djur. Om en rättslig utveckling i vilken djur tillde-

Ett erkännande av djurens egenvärde borde etableras på grundlagsnivå. Innehållsmässigt kan detta ske antingen genom att djuren tilldelas vissa grundrättigheter (som dock inte skulle motsvara människans grundläggande rättigheter<sup>103</sup>) eller genom ett ansvar som tilldelas staten, djurskyddsmyndigheten och den enskilda människan i enlighet med det ansvar för miljön som stipulerats i GL 20 § 1 mom. eller som en sådan skyldighet som ingår i Tysklands grundlag. Ett sådant ställningstagande av och förhållningssätt hos lagstiftaren gällande skyddet av djur och specifikt beträffande den föda de flesta av oss dagligen äter (samt indirekt beträffande folkhälsan) skulle ändra på djurens rättsposition och betyda att djurskyddet fick en starkare rättsgrund i den finska rättsordningen. Därmed skulle även utvecklingen av den finska djurskyddslagstiftningen i sin helhet påverkas på ett grundläggande sätt.<sup>104</sup> Djuren skulle med andra ord på ett rättsligt starkt sätt anses vara kännande varelser som bör högakts av människan på grund av deras egenvärde. Betydelsen av reglering på grundlagsnivå skulle även innebära ett starkt etiskt ställningstagande. Det hur vi förhåller oss till djur och på vilken nivå djurskyddet etableras kan inte anses vara betydelselöst för den rättsliga synvinkel och grund utifrån vilken djurskyddslagstiftningen tolkas och tillämpas.

Följande utvecklingssteg inom djurskyddet kan svagt skönjas. Den i inledningen nämnda klassiska tesen av filosof Jeremy Bentham kunde kanske idag dryga 200 år senare lyda: *It is not a question of how much they can suffer, nor what they can feel. It is all about that they Are.*

---

las rättigheter också genom de materiella bestämmelserna *de facto* skulle förbättra nivån av välbefinnande hos djur kan artikelförfattaren inte se rättsliga begreppskonstruktioner som oöverkomliga hinder i sammanhanget, men som rättsystemet och situationen är idag kan sådan reglering inte ses som rättsligt motiverat eller de argument som framförts för en sådan reglering som rättsligt hållbara.

<sup>103</sup> I enlighet med de tankegångar som Tolvanen framfört. Se kapitel 1 i denna artikel.

<sup>104</sup> Jord- och skogsbruksministeriet håller som bäst på att förbereda en reform av djurskyddslagstiftningen. Reformarbetet har dock inte ännu officiellt inletts. Se närmare Tuotantoeläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnan kokouksen pöytäkirja 2/2010, punkt 8, JSM:s hemsida: [http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder/5qZhgwqm2/TEHVNK\\_PK2\\_2010.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/elaimet/newfolder/5qZhgwqm2/TEHVNK_PK2_2010.pdf).









## Artiklar

Referee-granskad artikel

*Pol.mag, doktorand i offentlig rätt Birgitta Wahlberg, Åbo Akademi*

# Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd<sup>1</sup>

## 1. Inledning och frågeställningar

Samtidigt som produktionsdjurshållningen och slaktverksamheten sker i för allmänheten alltmer slutna enheter har den allmänna uppfattningen om hur djur skall hållas och hanteras ändrats under de senaste åren och djurets välbefinnande har blivit en allt viktigare kvalitetsfaktor för konsumenterna.<sup>2</sup> Fastän djur rättsligt sett är objekt avsedda att användas bland annat som livsmedel, är de framtill bedövningen och blodavtappningen kännande varelser vars välbefinnande enligt lag skall främjas och i stöd av lag skyddas mot lidande, smärta och plåga.

I och med att produktionsdjur föds upp för att i huvudsak användas som livsmedel betyder det att myndighetsverksamheten beträffande djurskyddstillsynen och övervakningen får en framträdande roll i sammanhanget. De ledande djurskyddsmyndigheterna skall bland annat verkställa en sådan närmare reglering i sak som *de facto* förbättrar djurens situation.<sup>3</sup> Både tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagen, med andra ord, den djurskyddstillsyn och -övervakning som verkställs av djurskyddsmyndigheten, bör vara baserad på öppenhet och förtroende i enlighet med god förvaltningspraxis. Endast på så sätt

<sup>1</sup> Artikeln inkluderas i skribentens doktorsavhandling i offentlig rätt om reglering och övervakning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. Denna artikel är baserad på doktorandens artikel *Eläinsuojelun lainsäädäntö tuotanto- ja teuraseläinten hyvinvoinnin takaajana* i den finska tidsskriften *Maaseudun uusi aika* 2007:2:5–18.

<sup>2</sup> Se närmare EU:s webbplats: EU consumers willing to pay for better animal welfare. [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dyna/consumervoice/create\\_cv.cfm?cv\\_id=300](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dyna/consumervoice/create_cv.cfm?cv_id=300). Senaste besöksdatum 21.11.2007.

<sup>3</sup> Syftet uttrycktes i samband med lagberedningen och dess behandling i riksdagen. Se Jord- och skogsbruksutskottets betänkande (JsUB 10/1995), utskottets allmänna ställningstaganden, s. 3. I regeringens proposition till Riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) uttrycks även gällande propositionens mål och medel att lagens syfte är att så väl som möjligt förverkliga samhällets etiska syn på hållande, hantering och behandling av djur, RP 36/1995, sid. 13. Mera om djurens välbefinnande i förhållande till allmänhetens bästa har analyserats i Wahlberg, B., 2008:1:1–31.

kan allmänheten förlita sig på att djuren hanteras, föds upp och slaktas i enlighet med de krav som ställs i den gällande djurskyddslagstiftningen. En central fråga i sammanhanget är: vilken innebörd har produktions- och slaktdjurs välbefinnande och skydd i djurskyddslagen och i de närmare bestämmelserna utfärdade i stöd av djurskyddslagen som omfattar Jord- och skogsbruksministeriets (JSM)<sup>4</sup> tolkning i sak?

Produktions- och slaktdjur skyddas mot lidande, smärta och plåga i huvudsak i djurskyddslagstiftningen.<sup>5</sup> Åren 2004–2006 utarbetades därtill en nationell strategi för produktionsdjurs välbefinnande.<sup>6</sup> Strategin har uttryckligen baserats på de s.k *fem friheterna*, som utvecklats och formulerats av den i England verkssamma Farm Animal Welfare Council (FAWC) på 1970-talet.<sup>7</sup> Trots att varken den nationella strategin för produktionsdjurs välbefinnande eller de fem friheterna är rättsligt bindande normer, är en komparation mellan djurskyddslagstiftningen och innehållet i de fem friheterna (och därmed även sekundärt med den nationella strategin) motiverad i sammanhanget. I praktiken betyder det att om de fem friheternas innehåll inte kommer till uttryck även i den gällande djurskyddslagstiftningen kan djurskyddsmyndigheten inte förverkliga den nationella strategins målsättningar och innehåll i form av rättsligt hållbara påbud eller förbud riktade till djurets ägare eller innehavare i samband med verkställande av djurskyddsövervakning.

De tre huvudsakliga frågeställningarna i denna artikel är följande; 1) vad avses i djurskyddslagstiftningen med djurets välbefinnande och skydd?, 2) på vilket sätt ingår de fem friheterna som den nationella strategin för produktionsdjurs välbefinnande baserats på i den gällande djurskyddslagstiftningen? samt 3) vilka reella möjligheter har tillsyns- och övervakningsmyndigheten att främja djurens välbefinnande i stöd av djurskyddslagstiftningen granskat med utgångspunkt i de begrepp som använts för att uttrycka djurskyddslagens syfte och allmänna principer samt i de materiella bestämmelserna som anknyts till de fem friheterna? I och med att beslutsfattandet i samband med övervakningsverksam-

<sup>4</sup> I stöd av djurskyddslagens (Djurskyddsl 247/1996) 34 § leder och övervakar JSM i egen-skap av högsta djurskyddsmyndighet i Finland verkställigheten och tillsynen över efterlevna-den av djurskyddslagstiftningen.

<sup>5</sup> Djurskyddet har genom revideringen av den Europeiska gemenskapens (EG) livsmedels-lagstiftning år 2004 i allt högre grad inkluderats i livsmedelslagstiftningen. Se närmare Wahl-berg, B., 2008:1:1–31.

<sup>6</sup> JSM tillsatte en arbetsgrupp den 15.6.2004, vars uppgift var att utarbeta riktlinjer för produktionsdjurs välbefinnande. Arbetsgruppen lämnade sin promemoria till JSM den 31.7.2006. Strategin finns tillgänglig på JSM:s hemsida (endast på finska i sin helhet, sam-manställning finns på svenska): Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia. [http://www.mmm.fi/attachments/5gtVvmZ1L/5jwHn57g/Files/CurrentFile/tuotantoelainten\\_hyvinvointistrategia.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/5gtVvmZ1L/5jwHn57g/Files/CurrentFile/tuotantoelainten_hyvinvointistrategia.pdf).

<sup>7</sup> FAWC är grundat år 1979 i England och fungerar som ett obundet, rådgivande organ för regeringen. Även Europeiska kommissionen har utnyttjat och utnyttjar FAWC:s sakkunskap. Se närmare FAWC:s hemsida: What is the Farm Animal Welfare Council, [www.fawc.org.uk](http://www.fawc.org.uk). Se även Mononen, J., 2004:54:9–11 och 15–17.

heten riktas mot djurets ägare eller innehavare begrundas i artikeln även indirekt djurets ägares eller innehavares rättigheter och skyldigheter.<sup>8</sup> I huvudsak avgränsas dock analysen till bestämmelserna gällande uttryckligen djuren och myndighetsverksamheten. Mer specifika problemställningar ställs vid aktuella sammanhang i artikeltexten.

Det är meningen att i artikeln kritiskt granska vad som rättsligt menas med produktions- och slaktdjurs välbefinnande. Granskningen riktas å ena sidan mot det materiella innehållet i djurskyddslagen och de syftemål som uttryckts i samband med lagberedning, och å andra sidan mot den lagtolkning och tillämpning som djurskyddsmyndigheten kan och bör verkställa i stöd av djurskyddslagstiftningen. I artikeln diskuteras även djurskyddsmyndighetens möjligheter att främja djurens välbefinnande i skenet av djurskyddslagstiftningens syftemål och därmed indirekt även djurägarens eller innehavarens rättigheter och skyldigheter gentemot djuret. Därtill kommer de av FAWC utvecklade fem friheterna, som definierats som utgångspunkter för produktionsdjurs välbefinnande, att granskas, analyseras och diskuteras i förhållande till djurskyddslagstiftningens innehåll. Det förfarandemässiga beslutsfattandet i djurskyddsärenden kommer inte att behandlas i denna artikel.

Metodologiskt sett är det meningen att systematiskt gå igenom de huvudsakliga rättskällorna som hör till saken och att förknippa det innehållet med den gällande kunskapen som finns tillgänglig om produktionsdjur som levande varelser. Med hjälp av systematiken är avsikten att svara på de tre huvudsakliga frågeställningarna som presenterats ovan och att belysa vissa empiriska frågeställningar inom området av djurskydd. Granskningen har sålunda deskriptiva drag i avsikt att skapa grund för den rättsdogmatiska analysen.<sup>9</sup>

## 2. Begreppsdefinition och avgränsning

I artikeln avses med djurets *välbefinnande* den helhet som formas av djurets psykiska, fysiska och sociala hälsa samt beteende och som kommer i uttryck genom djurets förmåga att anpassa sig till de händelser som sker och de förhållanden som råder i omgivningen.

Med *djurets rättsliga välbefinnande* avses det välbefinnande som inskrivits i lagstiftningen gällande levande djur och som konstrueras utifrån de juridiska

---

<sup>8</sup> Frågeställningarna kring djurskydd väcker även kopplingar till Finlands grundlags (GL 731/1999) 20 § gällande ansvar för miljön. Dessa kommer dock att behandlas i ett annat sammanhang.

<sup>9</sup> Behandlingen av temat kunde även utvidgas till övriga rättsområden och internationella konventioner och avtal inom området men inom ramen av denna artikel kommer dessvärre de internationella konventionerna och avtalen inte att behandlas eller komparationer till övriga rättsområden att göras.

grundsatserna samt den kunskap om djur som levande och kännande varelser som är gällande i tiden. I begreppet rättsligt välbefinnande inkluderas även de åtgärder med vilka man strävar efter att rättsligt skydda djur från onödigt lidande, onödig smärta och plåga i stöd av lag.

Med *djurets faktiska välbefinnande* menas sådan kunskap om djurens välbefinnande som baserar sig på annan än rättsvetenskaplig forskning om djur som levande och kännande varelser och som är gällande i tiden.

Med *smärta* avses den fysiska smärtan djuret känner, med *plåga* själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret och med *lidande* själsliga eller kroppsliga förmimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets hälsa och/eller välbefinnande.<sup>10</sup> Med *onödigt lidande* avses sådant lidande (inkl. smärta och plåga) hos djuret som reglerats om i djurskyddslagen och som genom lagtolkning samt tillämpning i enlighet med djurskyddslagens syfte, kan undvikas, förhindras eller förebyggas.<sup>11</sup> I begreppet onödigt lidande inkluderas även de åtgärder eller sådan verksamhet, behandling eller hantering som enligt djurskyddslagstiftningen åsamkar djur onödigt lidande och som är förbjudet i stöd av djurskyddslag.

För övrigt avses i artikeln med *slakteri* den fysiska plats där djur slaktas; med *slakt* att ett produktionsdjur bedövas, blodavtappas och styckas samt att köttet används till livsmedel; med *djurhållningsenhet* platsen hos näringsidkaren där djuren lever sitt liv och med *förvaringsplats* platsen i slakteriet där djuren förvaras i väntan på slakt.

I huvudsak används begreppet *djur* genomgående i texten oberoende av om det är frågan om ett produktions- eller slaktdjur. Begreppet *slaktdjur* används enbart då texten gäller specifikt djur som berörs av slakteriets verksamhet och åtgärderna före slakt. Begreppet *produktionsdjur* används då texten berör specifikt bestämmelser som gäller verksamheten, åtgärder, skötsel eller hanteringen av djuren i djurhållningsenheten. Begreppen åtskiljs i vissa fall fastän saken eller ärendet både artsmässigt och fysiskt kan gälla samma djur eller samma djurägare eller innehavare.

Artikeln innefattar endast vad som allmänt stadgats angående slakterier, inte bestämmelser gällande specifikt små slakterier eller slaktplatser. Regleringen gällande slakt på religiösa grunder har uteslutits i sin helhet.

<sup>10</sup> Definitionerna av begreppen lidande, smärta och plåga motsvarar de i regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1996) uttryckta definitionerna. Se RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>11</sup> Definitionerna av begreppen undvikas, förhindras och förebyggas motsvarar de i RP 36/1996 uttryckta definitionerna. Se RP 36/1005, detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

### 3. Avsikten med djurskyddslagen och dess allmänna principer

#### 3.1 »...att på bästa möjliga sätt skydda djur mot lidande, smärta och plåga.»

Enligt djurskyddslagens 1 § (DjurskyddsL 247/1996) är lagens syfte att på bästa möjliga sätt skydda djur från lidande, smärta och plåga, och att främja deras välbefinnande och goda behandling.

I DjurskyddsL 3 § 1 mom. gällande djurhållning avgränsas djurskyddet till att gälla onödigt lidande och onödig smärta samt plåga. DjurskyddsL 3 § 1 moment lyder:

»Djur skall behandlas väl och de får inte åsamkas onödigt lidande. Det är förbjudet att åsamka djur onödig smärta eller plåga. Vid djurhållningen skall också djurens hälsa främjas och hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.»

I stöd av både djurskyddslagen och lag om transport av djur (TranspL 1429/2006) är hela djurets levnadsförlopp och åtgärderna som anknyts till djurets liv,<sup>12</sup> från produktionsdjur till slaktdjur<sup>13</sup> och under transporten<sup>14</sup> från djurgården till slakteriet skyddat emot onödigt lidande och onödig smärta och plåga. Ett produktions- och slaktdjur innehar med andra ord ett individuellt men dock avgränsat skydd i stöd av lag under hela dess liv.

Ur regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) framgår det att med smärta avses *fysisk smärta* som djuret känner, med plåga *själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag* hos djuret, och med lidande *själsliga och kroppsliga förnimmelser* hos djuret *som inverkar negativt på djurets välbefinnande eller hälsa*.<sup>15</sup> Begreppen lidande, smärta och plåga kan härledas till djurets förnimmelser (motsv. fi; *aistimus, tunne*, eng; *feelings, sensations*) som anknyts till dess fysiska, psykiska/själsliga samt sociala dimensioner som en levande varelse.

Kopplingen mellan å ena sidan de av lagstiftaren uttryckta definitionerna av lidande, smärta och plåga, och å andra sidan djurets fysiska, psykiska och själsliga förnimmelser kan exemplificeras med svinets beteendemässiga behov att kunna böka med sitt tryne. I Jord- och skogsbruksministeriets förordning (JSMf 14/VLA/2002) om djurskyddskrav vid svinhållning, bilaga 2 gällande skötsel

<sup>12</sup> Djurskyddslagen skall enligt DjurskyddsL 2 § tillämpas på alla djur. Sålunda skyddar lagen varje djur individuellt och inte enligt till exempel art, kön, dess levnadsort eller enligt hur den grupperas i förhållande till andra djur ( tama djur/vilda djur eller sällskapsdjur/produktionsdjur).

<sup>13</sup> I DjurskyddsL 33 § 1 mom. förbjuds att djur åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga när de hanteras eller förvaras i slakteriet, på slaktplatsen eller någon annanstans i samband med slakt, vid bedövning eller vid blodavtappning.

<sup>14</sup> I TranspL 5 § förbjuds att djur transporteras så att det åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga.

<sup>15</sup> RP 36/1995, detaljmotiveringen till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

av svin, punkt 2.1.3 om svinens välbefinnande, bestäms att svin skall ständigt ha tillgång till en tillräcklig mängd sådant material med vars hjälp svinen kan tillfredsställa sina arttypiska beteendebestånd, som att böka och undersöka.<sup>16</sup> Det har konstaterats att om svinet inte har möjligheter att böka med sitt tryne upplever den förnimmelser som inverkar negativt på dess välbefinnande (med andra ord per definition, lidande). Otillfredsställelsen kan leda till att svinen börjar tugga på varandras svansar på ett sätt som leder till psykiskt/socialt/fysiskt obehag eller oro (per definition, plåga) och har en negativ inverkan på svinets välbefinnande och hälsa (per definition, lidande).<sup>17</sup> Svansbitningen leder till sår och infektioner som innebär för svinet fysisk/psykisk smärta och ohälsa (per definition, lidande).

Exemplet påvisar att begreppen lidande, smärta och plåga är i praktiken nära förknippade med varandra och kan inte särskiljas som separata förnimmelser.<sup>18</sup> Fastän förnimmelserna inte helt kan åtskiljas från varandra, har det *hur* begreppsdimensionerna rättsligt definieras och hanteras betydelse för den grad av skydd och nivå av välbefinnande, som i praktiken kan påbjudas för djuren eller krävas att djuren tilldelas i djurhållningen och i samband med slaktverksamheten.<sup>19</sup> Varken i djurskyddslagen eller i dess förarbeten definieras eller preciseras graden av lidande, smärta eller plåga (framöver endast *lidande* inkluderande dock även smärta och plåga) som måste uppfyllas för att det skall anses vara onödigt lidande.

Ur RP 36/1995 framgår att syftet med djurskyddslagstiftningen är att skapa sådana förutsättningar att djur inte utsätts för lidanden som i praktiken kan undvikas, förhindras och förebyggas.<sup>20</sup> Samtidigt konstateras det dock att hållandet av djur och slakt av djur inbegriper alltid faktorer och åtgärder som ger upphov till stress, skräck och ångest hos djuret.<sup>21</sup> Det kan ur lagstiftarens argumentering generaliseras att sådant lidande som i praktiken inte kan undvikas, förhindras eller förebyggas men som på ett rättsligt hållbart sätt kan motiveras, kan anses enligt gällande lagstiftning vara *godtagbart* i en rättslig bedömning.

<sup>16</sup> Observera att i den finska versionen av förordningen uttrycks det inte att svinen bör kunna tillfredsställa sitt arttypiska beteendebestånd, utan istället att svinen skall kunna *förverkliga* (»...sint voivat toteuttaa...») sitt arttypiska beteendebestånd att böka och undersöka.

<sup>17</sup> Se närmare om svansbitningsproblematiken Munsterhjelm, C., 2006:4:46–47 och Munsterhjelm, C. et al, in proceedings of the 40th International Congress of the Society for Applied Ethology, Bristol, UK 8.–12.8.2006 samt Munsterhjelm, C., pressmeddelande 4.10.2006, André, F., & Tuytens, M., 2005:92:261–282, Valros, A. et al, 2004:54:213–219, Beattie, V.E., & O'Connell, N.E., 2002:11:295–303, Spooler, H.A.M. et al. 1995:43:249–262, Wood-Gush, D.G.M., et al. 1990:15:39–52.

<sup>18</sup> RP 36/1995, i detaljmotiveringen gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>19</sup> Med andra ord i livsmedelsproduktionen som berör livsmedel med animaliskt ursprung.

<sup>20</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande lagens syfte, sid. 19.

<sup>21</sup> RP 36/1995 detaljmotivering gällande djurhållning, s. 20 och detaljmotivering gällande slakt och därtill anslutna åtgärder, sid. 30. Jord- och skogbruksutskottet har även konstaterat att all djurhållning innebär ett visst mått av plåga för djuren, JsUB 10/1995, sid. 3.

Vilka de faktorer är som skall påverka prövningen i praktiken, eller till vilken grad olika faktorer skall påverka innehållet i de närmare bestämmelserna inom området av djurskydd eller i tillämpningen av djurskyddslagstiftningen, anges dock inte närmare i förarbetena. Bestämmelserna i djurskyddsförordningen gällande å ena sidan sådana åtgärder och sådan hantering av djur som anses åsamka djur onödigt lidande och som därmed är förbjudna, och å andra sidan sådana åtgärder på djur som anses vara godtagbara och tillåtna, ger dock vägledning för prövningen.

### 3.2 Förbjudna åtgärder versus tillåtna åtgärder på djur

I djurskyddsförordningens (DjurskyddsF 396/1996) 14 § 1–8 punkter uppräknas åtgärder som enligt DjurskyddsL 3 § 1 mom. anses åsamka djur onödigt lidande. I de sju första punkterna regleras entydigt om förbjudna åtgärder på djur,<sup>22</sup> emedan punkt åtta tilldelar tillsyns- och övervakningsmyndigheten prövningsrätt att inkludera i bestämmelsen annan sådan verksamhet och andra sådana åtgärder som riktar sig mot djuret och som kan anses åsamka djuret onödigt lidande.<sup>23</sup>

I DjurskyddsF 14 § 3 punkt förbjuds exempelvis att levande fisk fjällas eller att levande djur plockas eller flås. I skenet av dagens kunskap om djur och djurs förmåga till förmimmelser kan de förbjudna åtgärderna upplevas som grymma. Dessa åtgärder har dock i praktiken vid någon tidpunkt ansetts vara nödvändiga att rättsligt förbjudas. Innehållet i DjurskyddsF 14 § kan således å ena sidan anses påvisa bestämmelsens riktgivande karaktär och utveckling över tid men å andra sidan *inte* tolkas innebära att all annan verksamhet som inte är jämförbar med de i bestämmelsen inkluderade punkterna skulle vara tillåten.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> De förbjudna åtgärderna är: punkt 1) att levande djur används som mål vid övningsskjutning eller skyttetävling, punkt 2) att taggsporrar, tagghalsband eller taggbetsel används, punkt 3) att levande fisk fjällas eller rensas samt att levande djur plockas eller flås, punkt 4) att levande fåglar eller däggdjur eller andra ryggradsdjur ges som föda till ett djur i vård, om detta inte är nödvändigt för att ett djur som är i vård senare skall kunna sättas ut i naturen eller i övrigt absolut nödvändigt för djuret, punkt 5) att mer än skälig människokraft används vid utdragning av foster ur födande djur, punkt 6) att djur forslas upphängda vid någon kroppsdel, punkt 6 a) att svansen på ett djur kuperas så att huden och dess underliggande vävnader skadas (punkt 6 a) skrevs in i djurskyddsförordningen år 2002 genom statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen 910/2002), punkt 7) att renar eller andra husdjur eller sådana djur som uppfötts i farm i produktionsyfte dödas med skjutvapen vid jakt, dock inte då renar skjuts av renkarlar eller då andra husdjur eller sådana djur som uppfötts i farm i produktionsyfte skjuts av ett godtagbart skäl som kräver att avlivningen sker omedelbart.

<sup>23</sup> DjurskyddsF 14 § punkt 8 har till exempel tillämpats av länsveterinären och besiktningsveterinären i samband med övervakning av transport av kalkontuppar. Se djurskyddsbeslut ISLH 2005-03724/ma-35 gällande transport och förvaring av kalkoner givet av länsveterinären i Östra Finlands länsstyrelse i St:Michel den 6.2.2006 och djurskyddsbeslut 291206/2006 gällande transport och förvaring av kalkoner givet av besiktningsveterinär den 29.12.2006. Dessa beslut har behandlats närmare i Wahlberg, B., 2008:1:1–31.

<sup>24</sup> Även i JSM:s promemoria med förslag om ändring till djurskyddsförordningens 14 §, 17 §, 23 § och 50 §, daterat den 7.11.2002 (JSM:s promemoria 7.11.2002) konstateras att

I motsats till DjurskyddsF 14 § regleras i DjurskyddsF 23 § tillåtna åtgärder på djur.<sup>25</sup> Bestämmelsen innehåller sammanlagt tio punkter.<sup>26</sup> Som exempel är det tillåtet att kastrera svin som är högst sju dagar gamla genom öppen kirurgisk metod, får som är yngre än sex veckor med Burdizzotång<sup>27</sup> och renar med Burdizzotång utan smärtlindring eller veterinärkompetens.<sup>28</sup> Likaledes är förstöring av hornanlaget hos nötkreatur som är yngre än fyra veckor tillåtet utan smärtlindring eller veterinärkompetens.<sup>29</sup> Åtgärderna får vidtas av en till uppgiften kompetent person. Med kompetent person menas en person som har tillräckliga kunskaper i den teknik som används och tillräcklig skicklighet i att vidta åtgärderna.<sup>30</sup> Vem som skall lära och/eller bedöma personens kunskapsnivå eller skicklighet regleras inte i djurskyddslagstiftningen.

Balansgången mellan åtgärder som å ena sidan anses åsamka djur onödigt lidande och å andra sidan sådana åtgärder på djur som förorsakar dem sådant lidande som inte anses vara rättsligt onödigt, eller med andra ord uttryckt, åtgärder som är rättsligt bedömt godtagbara, kan på basis av DjurskyddsF 14 § och 23 § anses vara härfin. Bedömt ur djurets synvinkel i enlighet med djurskyddslagens syfte och allmänna principer kan innehållet i bestämmelserna sy-

---

förordningens 14 § innehåller en förteckning med exempel av åtgärder som åsamkar djur onödigt lidande.

<sup>25</sup> I stöd av bemyndigande i DjurskyddsL 7 § 3 mom. gällande åtgärder som utförs på djur.

<sup>26</sup> De tillåtna åtgärderna är: 1) perforation, klippning och tatuering av öronen hos svin, nötkreatur, får, renar, getter och andra animalieproduktionsdjur samt fästande av öronmärke och inoperering av mikrochips på djuren och märkning av ovan nämnda djur på något annat sätt när åtgärden vidtas av en kompetent person och åsamkar kortvarig och lindrig smärta, 2) tatuering av hästar när åtgärden vidtas av en veterinär eller under tillsyn av en sådan, inoperering av mikrochips på hästar när åtgärden vidtas av en kompetent person samt frysmärkning av hästar när åtgärden vidtas av en kompetent person, 3) tatuering av katter när åtgärden vidtas av en veterinär, tatuering av hundar när åtgärden vidtas av en kompetent person samt inoperering av mikrochips på katter och hundar när åtgärden vidtas av en kompetent person, 4) märkning av andra djur än de som avses i 1–3 punkten när åtgärden vidtas av en kompetent person och åsamkar kortvarig och lindrig smärta, 5) kastrering av svin som är yngre än fyra veckor genom en öppen kirurgisk metod när åtgärden vidtas av en kompetent person, kastrering av får som är yngre än sex veckor med Burdizzotång när åtgärden vidtas av en kompetent person, kastrering av renar med Burdizzotång när åtgärden vidtas av en kompetent person samt kastrering av getter, hästar och nötkreatur när åtgärden vidtas av en veterinär, 6) kastrering eller sterilisering av katter, hundar och andra sällskaps- eller hobbydjur när åtgärden vidtas av en veterinär, 7) avhorning av nötkreatur, får och getter genom kirurgi när åtgärden vidtas av en veterinär samt förstöring av hornanlaget hos nötkreatur som är yngre än fyra veckor när åtgärden vidtas av en kompetent person, 8) om skador på suggornas spenar förekommer i förvaringsutrymmet, klippning eller slipning av vassa tandspetsar hos grisar som är yngre än åtta dagar med hjälp av en ändamålsenlig tång eller slipapparat när åtgärden vidtas av en kompetent person, 9) insättning av nosring hos nötkreatur när åtgärden vidtas av en veterinär, 10) kapning av bakåt eller inåt pekande tår fram till första leden hos avelstuppar under de 72 första levnadstimmarna när åtgärden vidtas av en kompetent person.

<sup>27</sup> Burdizzotång är en kastrationstång med vilken man genom att hårt knipa om djurets sädesledare, utan att öppna huden, kapar djurets förmåga att fortplanta sig.

<sup>28</sup> DjurskyddsF 23 § punkt 5 gällande kastrering av djur.

<sup>29</sup> DjurskyddsF 23 § punkt 7 gällande avhorning av nötkreatur.

<sup>30</sup> DjurskyddsF 23 § 2 mom. gällande vad som menas med den i 1 mom. avsedda kompetenta personen.



nas vara motstridiga och i vissa fall omotiverade. Så är fallet med till exempel regleringen gällande kupering av djurs svans kontra kastrering av svin. Det är förbjudet att kupera djurs svansar så att djurets hud och underliggande vävnader skadas,<sup>31</sup> medan det är tillåtet att kastrera högst sju dagar gamla svin med öppen kirurgisk metod utan bedövning eller smärtlindring.<sup>32</sup> Den förstnämnda åtgärden hänförs till djurets utseende, medan den senare har att göra med viljan att undvika galtsmak i svinkött.<sup>33</sup> Granskas åtgärderna primärt och utan att ta ställning till deras legalitet, kan det konstateras att båda åtgärderna resulterar för djuret i förnimmelser som påverkar djurets välbefinnande och/eller hälsa negativt. Syftet att utföra åtgärderna leder dock till att den ena åtgärden ansetts i regelverket vara laglig och den andra illegal, vilket självfallet för djuret självt som en kännande varelse är sekundärt.

Fastän djurskyddslagen i sig har för avsikt att skydda djur som enskilda varelser på bästa möjliga sätt mot onödigt lidande, smärta och plåga är det sålunda i viss mån tillåtet och legalt att förorsaka djur negativa förnimmelser. Det legala åsamkandet av lidande för djur är en i djurskyddslagstiftningen existerande motstridighet<sup>34</sup> som självfallet påverkar även tillsyns- och övervakningsmyndighetens tolkning och tillämpning av djurskyddslagen och de närmare bestämmelserna som utfärdats i stöd av den. På vilka grunder eller med vilken priorisering övervägningen och prövningen sker inom tjänstemannakåren, är för allmänheten en svåråtkomlig och osynlig process.<sup>35</sup> I och med att regleringen i hög grad sker på förordningsnivå eller på en lägre nivå än förordning är motive-ringarna till regleringen inte lätt tillgängliga för allmänheten och inte heller alltid informativa till sitt argument- eller bedömningsinnehåll. Som exempel framgår av JSM:s promemoria med förslag om ändring till djurskyddsförordningens 14 §, 17 §, 23 § och 50 § (JSM:s promemoria 7.11.2002) att ändringsförslagen i huvudsak gällt harmonisering av den nationella lagstiftningen med

<sup>31</sup> DjurskyddsF 14 § punkt 6a) gällande förbudet att kupera djurs svansar.

<sup>32</sup> DjurskyddsF 23 § punkt 5 gällande kastrering av djur.

<sup>33</sup> Svin blir könsmogna vid ca 6 månaders ålder. Kastrering av svin kan även kritiserar på grund av att köttsvinen i regel slaktas innan de blir könsmogna.

<sup>34</sup> Det vore självfallet orealistiskt att sträva efter att genom en detaljerad, katalogmässig reglering skydda djur mot allt lidande.

<sup>35</sup> Djurskyddsfrågor gällande produktions- och slaktdjur har inte debatterats i allmänhet i offentligheten, vilket för sin del minimerat medborgarnas möjligheter att ta ställning till djurskyddsfrågor som anknyts till hållande och hantering av produktionsdjur samt slaktverksamheten. Publicitetsvärdet har dock under de senaste åren ökat, vilket kan ses ur djurens synvinkel bedömt som en positiv trend. Se till exempel Eläinten Ystävä -tidningen 4/2005 Finlands djurskyddsförenings öppna brev den 8.12.2005 till Jord- och skogsbruksministeriet och HK Ruokatalo gällande transporter av kalkoner för slakt. Lihatalous 1/2007 Kalkkunaa käsi-työnä. Turun Sanomat den 4.4.2007 Kotimainen kalkkunoiden tuotanto räpistelee tappiolla. Ilta-lehti den 4.8.2006 Kalkkunan karu matka. Kalkkunat kärsivät pienissä kuljetushäikeissä matkalla teurastamolle. A-Zoom den 3.8.2007 (YLE TV1): Kalkkunan salainen matka. Litis-tetty lintu vai terve teuraseläin? A-Studio den 12.12.2007 (YLE TV 1) och A-Studio den 20.3.2008 (YLE TV 1) inkluderade temat djurväl-färd och övervakningen av produktionsdjurs välbefinnande i programmen.

den europeiska regleringen om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning<sup>36</sup> men några närmare nationella överväganden eller argumentering i sak ingår inte i texten. Grunderna för sådana val och gränsdragningar i regleringen borde dock med beaktande av bland annat kravet om öppenhet i förvaltningen alltid vara välmotiverade och dokumenterade på ett tydligt och lätt tillgängligt sätt.<sup>37</sup> Likaledes som öppenheten i förvaltningen skapar en grogrund för en allmän opinion, skapar den möjligheter till att också regleringen utvärderas, kritiseras och utvecklas på ett värdefullt sätt.<sup>38</sup>

Innehållet i Djurskyddsl 1 § gällande djurskyddslagens syfte och Djurskyddsl 3 § gällande de allmänna principerna för djurhållning samt det som uttryckts i förarbetena till djurskyddslagen är inte precisa gradienter för när djurets lidande skall anses vara onödigt eller rättsligt godtagbart, men de är dock lagstiftarens viljeyttringar och riktlinjer gällande den grad av skydd som skall tillskrivas djuren.<sup>39</sup> Därmed borde även den uttryckta avsikten vara en plattform för all djurskyddsverksamhet och även synas i den tolkning och tillämpning som verkställs av djurskyddsmyndigheten.

De förväntningar som allmänheten kan tänkas ha gällande främjande av djurets välbefinnande, baseras på innehållet i djurskyddslagstiftningen samt på de åtgärder som konkret tar sig uttryck genom tillämpningen av lagstiftningen i samband med verkställandet av djurskyddsövervakning. Således är det motivera att fråga vad som avses med det i Djurskyddslagens 1 § uttryckta välbefinnandet som skall främjas?

### 3.3 »Lagen syftar också till att främja djurens välbefinnande...»

I Jord- och skogsbruksutskottets betänkande (JsUB 10/1995) konstateras att fastän djur inte till fullo alltid kan tillfredsställa sina behov beroende på den livsmiljö de lever i eller på grund av däri ingående faktorer, skall målet med sammanjämkningen av ekonomiska aspekter, produktionseffektivitet, djurskyddskrav och värdebaserade etiska synpunkter vara en reell ökning av djurets välbefinnande och situation.<sup>40</sup> Enligt utskottet skall djurskyddslagen vara en på kunskaper och erfarenheter byggande viljeförklaring om de etiska ambitioner

<sup>36</sup> Med Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning och med Kommissionens direktiv 2001/93/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning.

<sup>37</sup> Öppenhet och offentlighet i förvaltningen är grundförutsättningar för en allmän opinionsbildning i ett demokratiskt samhälle. Mera om offentlighetsprincipen och öppenheten i förvaltningen i till exempel Mäenpää, O., 2003, sid. 101–104.

<sup>38</sup> Mäenpää, O., 2007, sid. 83.

<sup>39</sup> Betydelsen av att avsikten med en given lag följs har även poängterats i Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgöranden HFD 57:1997 och HFD 58:1997. Avgörandena gällde i huvudsak myndighetens prövningsrätt i förhållande till avsikten med alkohollagen, ändamålsbundenhetsprincipen i myndighetsverksamheten och motivering av förvaltningsbeslut.

<sup>40</sup> JsUB 10/1995, sid. 3–4 om djurhållning.

som parter inom djurhållning har med tanke på djurens välbefinnande.<sup>41</sup> I inledningen till de allmänna motiveringarna i RP 36/1995 konstateras att främjandet av djurens välbefinnande är en given del av en modern djurskyddslag.<sup>42</sup>

Vad regeringen exakt avser med djurets välbefinnande har inte definierats i RP 36/1995 men i samband med att målsättningen att främja djurens välbefinnande motiveras, relateras välbefinnandet till de allmänna principerna för djurhållningen som uttryckts i Djurskyddsl 3 § gällande djurhållning. Definitionerna av begreppen lidande, smärta och plåga som presenterats tidigare i artikeln anknyts även till motiveringarna gällande målsättningen att främja djurens välbefinnande.

Enligt Djurskyddsl 3 § skall hänsyn tas till djurets fysiologiska och beteendemässiga behov. Med djurets fysiologiska behov avses enligt RP 36/1995 sådana behov som grundar sig på djurets organism och dess ändamålsenliga funktion,<sup>43</sup> och med beteendemässiga behov djurets möjligheter att i tillräcklig utsträckning bete sig på ett sätt som är typiskt för djurarten eller djurrasen.<sup>44</sup> Med andra ord hänförs begreppet beteendemässiga behov till det arttypiska beteendet hos djuret, emedan de fysiologiska behoven anknyts till fysiologiska skeenden i djurets kropp. Djurskyddslagen och lagens förarbeten ger dock i viss mån motstridiga signaler om till vilken grad de fysiologiska och beteendemässiga behoven skall beaktas. Därmed är det motiverat att göra en mera ingående granskning av dessa i texten nedan.

I RP 36/1995 framförs gällande djurets närmiljö att den borde vara sådan att djuret kan antas förmå *tillfredsställa sina viktigaste fysiologiska och beteendemässiga behov* i den.<sup>45</sup> Därtill har avsikten med Djurskyddsl 5 § gällande skötsel av djur varit att ålägga den som tagit hand om ett djur skyldigheten att sköta det och se till att djurets *nödvändiga behov tillfredsställs*.<sup>46</sup> Med nödvändiga behov i det här sammanhanget har lagstiftaren menat att djuret ges *tillräckligt med lämplig föda och dryck samt vård om det insjuknat*.<sup>47</sup> I Djurskyddsl 5 § tilldelas den som tagit hand om ett djur skyldighet att kontrollera djurets välbefinnande och miljö tillräckligt ofta. I bedömningen av vad som skall anses vara tillräckligt ofta skall hänsyn tas till djurhållningsformen, djurarten, djurets fysiologiska tillstånd och förhållandena i förvaringsutrymmet och livsmiljön.<sup>48</sup> Efter- som skötseln av olika djurarter skiljer sig från varandra har det ansetts som

<sup>41</sup> JsUB 10/1995, sid. 3 om djurhållning.

<sup>42</sup> RP 36/1995, allmänna motiveringar, inledningen, sid. 3.

<sup>43</sup> RP 36/1995, detaljmotiveringen, 2 kapitel om djurhållning, sid. 20.

<sup>44</sup> I JsUB 10/1995 konstateras där till att djuren i sina arvsanlag bär på arttypiska beteendemallar.

<sup>45</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 4 § om förvaringsutrymme för djur, sid. 20.

<sup>46</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 5 § om skötsel av djur, sid. 20.

<sup>47</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 5 § om skötsel av djur, sid. 20.

<sup>48</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 5 § om skötsel av djur, sid. 21.

ändamålsenligt att tilldela JSM makt att föreskriva närmare om skötsel av djur.<sup>49</sup>

Granskat ur ett lagtolkningsperspektiv är det nödvändigtvis inte bra att begreppshelheter som å ena sidan hänförs till att »hänsyn skall tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov» och å andra sidan till kravet om att »de viktigaste fysiologiska och beteendemässiga behoven skall tillfredsställas» används i lagförarbeten och i lagstiftningen på ett odefinierat och oklart sätt. Förutom behovet av föda och dryck samt vård om djuret insjuknat framgår det inte på ett heltäckande sätt vare sig ur djurskyddslagen eller ur dess förarbeten till vilken grad de fysiologiska eller beteendemässiga behoven skall beaktas eller vilka de behov är som enligt lagstiftaren bör tillfredsställas av den som tagit hand om ett djur. Således måste det som skall anses vara i tillräcklig utsträckning och de viktigaste fysiologiska och beteendemässiga behoven avläsas ur de närmare bestämmelserna som JSM utfärdat i stöd av djurskyddslagen. Det bör dock observeras att bemyndigandet i Djurskyddsl 3 § 2 mom. inte inkluderar att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om hur hänsyn skall tas till djurens behov, utan bemyndigandet gäller vad som kan anses vara åsamkande av onödigt lidande samt onödigt smärta och plåga hos djuret. Givetvis påverkas djurets möjligheter att bete sig på ett arttypiskt sätt även av det som regleras vara åsamkande av onödigt lidande, likaledes som förnimmelser av lidande, smärta och plåga påverkar djurens välbefinnande i någon grad, men det är viktigt att observera i sammanhanget att själva bemyndigandet är *indirekt* vad som ankommer djurets behov.

Ett sådant ovan nämnt indirekt bemyndigande att genom förordning utfärda närmare bestämmelser gällande hur hänsyn till de fysiologiska och beteendemässiga behoven skall tas ingår även i Djurskyddsl 4–6 § gällande förvaringsutrymmen och skötsel samt behandling av djur och i Djurskyddsl 33 § gällande slakt och därtill anslutna åtgärder. I Djurskyddsf 49 § bemyndigas därtill vederbörande ministerium att meddela närmare föreskrifter bland annat gällande förvaringsutrymmen för djur, skötsel, behandling, hantering och tjudring av djur samt om behörigheten hos personer som utför slakt och vidtar åtgärder vilka föregår slakten, behandlingsutrymmen för djur i slakterier samt slakt och därtill anslutna åtgärder. Sålunda ingår ett uttryckligt bemyndigande av vederbörande ministerium vad som ankommer djurens behov inte heller i bemyndigandet på förordningsnivå.

Ett indirekt bemyndigande kan inte heller anses uppfylla de krav som stipulerats i Finlands grundlag (GL 731/1999) 80 § 1 mom. om att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. En lagbestämmelse som innehåller ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter skall

<sup>49</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 5 § om skötsel av djur, sid. 21.

enligt GL 80 § 1 mom. tolkas restriktivt och bemyndigandet skall vara exakt och noggrant avgränsat.<sup>50</sup> I och med att djurskyddslagen inte innehåller bestämmelser som ålägger djurets ägare eller innehavare skyldighet att tillfredsställa djurets fysiologiska och/eller beteendemässiga behov och inte heller ett exakt bemyndigande gällande den närmare regleringen i sak, kan JSM inte anses vara behörigt att i stöd av DjurskyddsF 49 § meddela direkta bestämmelser som påbjuder djurets ägare eller innehavare att tillfredsställa djurets behov. Behörigheten borde grundas genom ett uttryckligt bemyndigande i djurskyddslagen. Uttryckligheten skulle i det här sammanhanget innebära en uppräknings omfattande dels de fysiologiska och beteendemässiga behoven hos djur som skall tillfredställas och de som skall i tillräcklig utsträckning tas i beaktande, dels ett uttryckligt bemyndigande av JSM att meddela närmare bestämmelser om dessa behov.<sup>51</sup>

De närmare bestämmelserna gällande hållande av olika produktionsdjursraser behandlas även i det här avseendet mera detaljerat längre fram i artikeln i förhållande till de fem friheterna.

### *3.4 Tolkning och tillämpning av djurskyddslagstiftning och bestämmelser i Finlands grundlag*

Syftet med djurskyddslagen och de allmänna principerna skall vara utgångsläget, en plattform för all myndighetsverksamhet inom området av djurskydd. Andemeningen skall genomsyra såväl tolkningen av djurskyddslagens bokstav och därmed den närmare regleringen i sak som den konkreta övervakningsverksamheten som verkställs i praktiken i djurhållningsenheterna och i slakterierna.

Det hur strängt bestämmelserna tolkas för djurets väl har betydelse för den grad av skydd som tillmäts djuren och den nivå av välbefinnande som kan krävas i djurhållning och i samband med slaktverksamheten. En förståelse för att vissa förnimmelser hos djuret är mera mätbara än andra men att förnimmelens mätbarhet i sig inte minskar eller ökar djurets förnimmelser av lidande, smärta eller plåga är av betydelse i sammanhanget.

Definitionerna av begreppen och hanteringen av dem i praktiken har betydelse för både den nivå av välbefinnande som rättsligt kan tillskrivas djuren och

---

<sup>50</sup> Suksi, M., 2002, sid. 288.

<sup>51</sup> Till exempel ansåg Vasa HR i sitt avgörande den 26.10.2007/1376 gällande hållande av gäss ute i strid med lag om djursjukdomar och förordning om djursjukdomar att legalitetsprincipen inte uppfylldes vad som ankom straffbarheten på grund av att hänvisningen i förordningens bestämmelse inte uttryckligen härleddes från lagens straffbestämmelse. HR ansåg att regleringen inte uppfyllde den straffrättsliga legalitetsprincipens krav och djurägaren kunde således inte dömas till straff i saken. Ärendets behandling pågår som bäst i HD (besvärslövsnr 2008:7).

för de krav som kan ställas på djurets ägare eller innehavare.<sup>52</sup> Det hur begreppen definieras eller uppfattas påverkar såväl tillsyns- och övervakningsmyndighetens arbete som givetvis även domarnas då de behandlar djurskyddsärenden vid domstol. Myndighetsverksamheten och domstolspraxis har å sin tur betydelse för både djuret (rättsobjektets skyddsnivå och nivå av välbefinnande rättsligt bedömt) och djurets ägares eller innehavares verksamhet och rättsskydd (rättssubjektets rättigheter och skyldigheter). Och i sista hand, gällande specifikt djurskyddsärenden som inbegriper produktions- och slaktdjur, har hanteringen av begreppen betydelse för konsumenten genom den innebörd som tillskrivs kvaliteten på det kött som säljs som livsmedel.<sup>53</sup>

Det som inskrivits i djurskyddslagen och i bestämmelserna som utfärdats i stöd av den beträffande förbudet att åsamka djur onödigt lidande och främjandet av djurets välbefinnande (och som anknyts med de fysiologiska och beteendemässiga behoven hos djuren) formar hela djurskyddslagstiftningen. Ett direkt och exakt avgränsat bemyndigande av JSM med avseende på utfärdande av föreskrifter gällande djurens fysiologiska och beteendemässiga behov har inte inskrivits i djurskyddslagen. Den närmare regleringen gällande hur hänsyn skall tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov hänförs till den lagtolkning som JSM gjort i stöd av det indirekta bemyndigandet i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen om hållande, skötsel, hantering och behandling av djur samt om slakt och därtill anslutna åtgärder.

I GL 2 § 3 mom. bestäms dels att all offentlig makt som förvaltningsmyndigheterna utövar skall bygga på lag som riksdagen godkänt, dels att man inom den offentliga förvaltningen måste följa även annan gällande rätt än riksdagslagar.<sup>54</sup> Således kan endast det som inskrivits i den gällande djurskyddslagstiftningen i skenet av GL 2 § 3 mom. gällande kravet om offentliga maktens laglighet och den offentliga verksamhetens lagbundenhet anses framkalla bindande skyldigheter och rättigheter för den enskilda djurägaren eller innehavaren av djuret och således åläggas denne att uppfylla.

<sup>52</sup> Se närmare om hur regleringen gällande djurens rättsliga välbefinnande sammankopplas med individens rättigheter och skyldigheter samt med myndighetsverksamheten i Wahlberg, B., 2008:8–9. Med myndighetsverksamhet menas i sammanhanget sådan verksamhet med vilken man strävar efter att säkerställa allmänhetens bästa i samband med livsmedelsproduktionen av livsmedel med animaliskt ursprung.

<sup>53</sup> Med begreppet kvalitet menas i det här sammanhanget även köttets etiska och moraliska kvalitet.

<sup>54</sup> Lagbundenhetsprincipen inbegriper även den EG-rättsliga regleringen. Se närmare om legalitet och lagbundenhet i Mäenpää, O., 2007, sid. 57–67. Specifikt om den EG-rättsliga regleringens påverkan på lagbundenhetens tillämpningsområde i samma bok på sid. 62. Mera allmänt om den EG-rättsliga regleringens påverkan på förvaltningsförfarandet nationellt i Kulla, H., 2008, sid. 52–57 och i förhållande till god förvaltning och behandling av förvaltningsärenden i Niemivuo, M. & Keravuori, M., 2003, sid. 51–53.

Lagbundenhetsprincipens bindande karaktär sammanbinds med normhierarkin<sup>55</sup> och därmed har myndighetens normtillämpning begränsats vad som ankommer bestämmelser på lägre nivå än lag. I GL 107 § bestäms nämligen att myndigheten inte får tillämpa en bestämmelse på lägre nivå än lag som står i strid med grundlagen eller någon annan lag.

I DjurskyddsL 42 § regleras att om det vid en inspektion konstateras att djurskyddslagstiftningens bokstav överträtts får länsstyrelsen, kommunalveterinären, den tjänsteinnehavare som utövat tillsyn över hälsoskyddet i kommunen, besiktningsveterinären, gränsveterinären eller polisen förbjuda djurets ägare eller innehavare att fortsätta med eller upprepa förfarandet och ålägga denne att inom utsatt tid fullgöra sin skyldighet. I och med att åsamkande av onödigt lidande förbjudits i djurskyddslagen innebär innehållet i GL 2 § 3 mom. och GL 107 § å ena sidan att djurskyddsmyndigheten bör förbjuda sådant förfarande som åsamlar djur lidande och å andra sidan att djurskyddsmyndigheten inte får tillämpa en sådan bestämmelse på lägre nivå än djurskyddslag som i praktiken innebär för djuret lidande. Närmare om detta i avsnitt 5.2.2 och 5.2.3 i vilka tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna gällande nötkreatur och svin samt uppbindingen av djur behandlas.

På basis av innehållet i RP 36/1995 gällande DjurskyddsL 3 § om att *hänsyn skall tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov i djurhållning* kunde det argumenteras att bestämmelsen även omfattas av *en skyldighet att tillfredsställa de viktigaste fysiologiska och beteendemässiga behoven* hos djur. I och med att varken förarbetet, djurskyddslagen eller bestämmelserna gällande rätten att utfärda närmare bestämmelser i sak inkluderas av ett tydligt uttryckt innehåll gällande vilka behov som skall tillfredsställas och vilka som endast skall beaktas i djurhållning kan djurägaren eller innehavaren på grund av de ovan nämnda bestämmelserna i Finlands grundlag dock inte enligt författarens mening åläggas att tillfredsställa djurens fysiologiska eller beteendemässiga behov. Fastän ett sådant påbud givetvis skulle främja djurets välbefinnande och således vara i enlighet med djurskyddslagens syfte borde grunden för en sådan skyldighet entydigt inskrivas i djurskyddslagen för att ett påbud kunde åläggas djurägaren eller innehavaren på ett rättsligt hållbart sätt.

#### 4. Djurets faktiska och rättsliga välbefinnande, begreppsutredning

Med den gällande djurskyddslagen har man strävat efter att så väl som möjligt förverkliga samhällets etiska syn på hållande, hantering och behandling av djur

---

<sup>55</sup> Mäenpää, O., 2007, sid. 64. Allmänt om olika normtyper och normhierarkin i Husa, J., och Pohjolainen, T., 2002, sid 4–13.

samt möjligheterna till att främja djurets välbefinnande.<sup>56</sup> Därtill har den EG-rättsliga regleringen gällande djurskydd och de animaliska livsmedlens hygienkrav och identifierbarhet påverkat den nationella regleringen gällande produktions- och slaktdjurs välbefinnande.<sup>57</sup> På så sätt har regleringen gällande djurens välbefinnande också inflätats i avsikten att skydda människornas hälsa och välbefinnande.<sup>58</sup> Den allmänt acceptabla nivån av produktions- och slaktdjurs välbefinnande formas således i praktiken av både de krav som den övernationella och nationella lagstiftningen samt djurskyddsmyndigheterna ställer på produktionsdjurshållningen och slaktverksamheten och på de som ställs av producenter, konsumenter, livsmedelsindustrin och forskare.

Kunskapen om djurens faktiska välbefinnande har betydelse för den nivå av välbefinnande som rättsligt tillskrivs djur. Ju mera vetenskaplig kunskap som tas fram och påvisas om djurens fysiska, sociala och psykiska förnimmelser, desto högre nivå av välbefinnande kan å ena sidan krävas att inskrivs i djurskyddsbestämmelserna och å andra sidan krävas att djurägaren eller innehavaren bör beakta (eller tillfredsställa) i djurhållningen och i därtill anknuten verksamhet.

<sup>56</sup> RP 36/1995, punkt 3.1 gällande propositionens mål och medel, sid. 13 och punkt 1 inledning till den allmänna motiveringen, sid. 3. Den gällande djurskyddslagen trädde ikraft år 1996, följaktligen motsvarar de i lagen inskrivna etiska värdena den dåvarande etiska synen och kunskapen man hade om djur.

<sup>57</sup> I Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag och lag om ändring av hälsovårdslagen (RP 53/2005), den allmänna motiveringen gällande den internationella utvecklingen och utvecklingen i utlandet samt EG-rätten, punkt 2.2, sid. 10, konstateras att den EG-rättsliga regleringen gällande livsmedelshygien omfattar hela livsmedelskedjan. Från och med den 1.1.2006 är ikraft gällande de levande produktions- och slaktdjuren vad som regleras i det s.k hygienpaketet, som inkluderar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, Rådets direktiv 2002/99/EG om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel och Rådets direktiv 2004/68/EG om fastställande av djurhälsoregler för import till och transitering genom gemenskapen av vissa levande hov- och klövdjur. Därtill har djurens välbefinnande inkluderats i de tvärvillkor som måste uppfyllas för utbetalning av EU-stöd i stöd av Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitik och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare, och kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitik och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare.

<sup>58</sup> I begreppet människans välbefinnande inkluderar jag också välbefinnandet av att konsumera sådana animaliska produkter som även ur ett etiskt och moraliskt perspektiv är hållbart producerade. Närmare om etik och moral i förhållande till djur i Aaltola, E., 2004. Aaltola poängterar att fastän människan inte är fullkomlig som moralisk funktionär bör människan sträva till att verkställa moralprinciper (grundvärden) som är baserade på moraliskt hållbara överväganden, sid. 245 och 250.



I *djurets faktiska välbefinnande* inkluderas den forskning gällande djur som produceras inom naturvetenskaperna och samhällsvetenskaperna samt innehållet i de fem friheterna som definierats av FAWC som grund för djurs välbefinnande, med andra ord, den vetenskapligt verifierade kunskapen som man idag har om djuren som kännande varelser. I granskningen av substansinnehållet som anknyts till djurens välbefinnande och som inskrivits i djurskyddslagstiftningen beaktas således även den befintliga kunskapen om djurs välbefinnande som andra vetenskaper än rättsvetenskapen erbjudit, och kontinuerligt erbjuder.

Det har framhävts å ena sidan att ett djurs liv utan utmaningar påverkar djurets välbefinnande negativt<sup>59</sup> och å andra sidan att om ett djur kan reagera på utmaningar på ett naturenligt sätt,<sup>60</sup> är en lagom mängd stress och utmaningar grunden till ett lyckligt liv.<sup>61</sup> Med naturenligt kan förstås djurets möjligheter att reagera på förnimmelser som anknyts med dess fysiologiska och beteendemässiga behov och som enligt Djurskyddsl 3 § skall tas i beaktande i djurhållningen. Det är inte meningen att i denna rättsvetenskapliga studie argumentera för eller emot den kunskap om djurens faktiska välbefinnande som andra vetenskapsgrenar producerat och som är gällande i tiden, utan meningen är att använda den kunskapen som ett bollplank för att analysera innehållet i den reglering som anknyts med djurs välbefinnande eller, med andra ord, med innehållet i *djurs välbefinnande i ett rättsligt avseende*.

I tabell 1 nedan har djurens faktiska och rättsliga välbefinnande begreppslikt placerats i förhållande till varandra. Lindrig smärta, lindrigt obehag och lindriga former av ångest rädsla samt nöd kan anses utgöra normala, naturliga och rättsligt godtagbara fysiska, psykiska och/eller sociala förnimmelser hos djur.<sup>62</sup> Där emot är sådana förnimmelser hos djuret som kan tolkas utgöra onödigt lidande, onödigt smärta eller plåga inte legala eller rättsligt acceptabla med utgångspunkt i Djurskyddsl 3 § gällande djurhållning. Så som i kapitel 3 beskrivits, inflätas djurs fysiska, psykiska och sociala förnimmelser (lidande, smärta och plåga) i varandra och är omöjliga att helt skiljas åt från varandra.<sup>63</sup> Likaledes är gränsdragningen mellan djurens faktiska och rättsliga välbefinnande hårfin och anknyts med omständigheterna i den aktuella situationen i vilken bedömningen av saken sker. Därför kan inte den i djurskyddslagen stipulerade graden av djurskydd och nivå av välbefinnande hos djur beskrivas rätlinjigt eller absolut. Tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen påverkar den grad av välbefinnande som tillmäts djuret. Tolkningens och tillämpningens betydelse för djurets faktiska välbefinnande varierar således beroende av situationens/förhål-

<sup>59</sup> Webster, J., 1995, sid. 273.

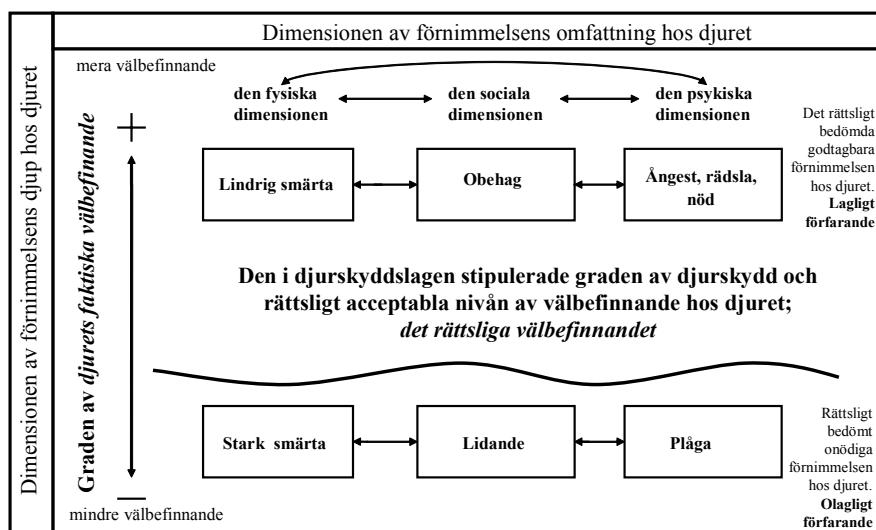
<sup>60</sup> Keeling, L., & Jensen, P., 2002. sid. 79–98.

<sup>61</sup> Mononen, J., 2004, sid. 14.

<sup>62</sup> Exempelvis: ett djur kan undkomma skada genom att känna rädsla för främmande ting.

<sup>63</sup> Detta vore självfallet inte heller meningsfullt att sträva efter att på ett uttömmande sätt skilja förnimmelserna från varandra.

landenas särdrag *in casu*. Därtill påverkas graden av välbefinnande som tillskrivs djuret i ett djurskyddsärende av till vilken grad djurskyddsmyndigheten tillämpar sin prövningsrätt i enlighet med vad som avses med djurskyddslagen. Eller med andra ord uttryckt, hur strängt beslutsfattandet sker med beaktande av djurets bästa. Följaktligen inverkar detta på de krav som ställs på djurets ägare eller innehavare i samband med tillsyn och övervakning.



**Tabell 1:** Djurets faktiska och rättsliga välbefinnandets begreppsliga förhållande. Graden av det rättsliga välbefinnandet varierar dels mellan djurarter dels mellan olika förnimmelser. Lagtolkningen och -tillämpningen påverkar den nivå av välbefinnande som tillkommer djuret genom myndighetsverksamheten i samband med djurskyddstillsyn och -övervakning. Uppfattningen om vad djurens faktiska välbefinnande är, formas av vetenskapliga rön på området. Kunskapen om djurens välbefinnande utvecklas jämt och ligger som grund för lagstiftningen.

I följande kapitel granskas och analyseras hur de av FAWC definierade fem friheterna kommer till uttryck i den gällande djurskyddslagstiftningen och vilken innebörd djurens rättsliga välbefinnande har.

## 5. De fem friheterna enligt Farm Animal Welfare Council i förhållande till den nationella djurskyddslagstiftningen

### 5.1 Frihet från hunger och törst samt felaktig föda

#### 5.1.1 De allmänna bestämmelserna

Behovet av föda och vatten (i vissa fall mjölk) tillhör den biologiska behovskategorin och har en central betydelse för djurets välbefinnande, hälsa och överlevnad.<sup>64</sup> I Djurskyddsl 5 § gällande skötsel av djur och i Djurskyddsf 9 § gällande utfodring, bestäms att djur skall få tillräckligt med föda och dryck som är av god kvalitet och lämpligt för djuret.<sup>65</sup> I Djurskyddsf 9 § 2 mom. förbjuds därtill å ena sidan att ge djuret föda, dryck eller annan näring som veterligen är farlig för djurets hälsa, och å andra sidan att underlåta att ge sådana näringsämnen i brist på vilka djuret veterligen kommer att insjukna.

Ur RP 36/1995 framgår att med *tillräckligt* avses tillräcklig mängd sådan föda som tillgodoser energibehovet och behovet av andra för hälsan och livsfunktionerna nödvändiga ämnen och med *lämpligt* att fodret är av god kvalitet och av sådan sammansättning att det är lämpligt för djuret samt att djuret kan äta det utan svårigheter.<sup>66</sup> Avsikten med Djurskyddsl 5 § gällande skötsel av djur har enligt RP 36/1995 varit att ålägga den som tagit hand om ett djur att sköta det och se till att *de nödvändiga behoven tillfredsställs*.<sup>67</sup>

Ur motiveringarna till Djurskyddsl 5 § gällande skötsel av djur i RP 36/1995 framgår att syftet med lagrummet är att se till att djurets *nödvändiga behov tillfredsställs*.<sup>68</sup> Med nödvändiga behov menas att djuret ges *tillräckligt med lämplig föda och dryck samt vård* om det insjuknat.<sup>69</sup> Om lagstiftarens avsikt tolkas så att det innebär ett likhetstecken mellan begreppen *att tillfredsställa* och *att ge tillräckligt med föda och dryck*, betyder det att principen om att beakta djurens fysiologiska och beteendemässiga behov som uttryckts i Djurskyddsl 3 § gällande djurhållning i det här sammanhanget innebär att produktions- och slaktdjurs behov av föda och dryck skall tillfredsställas. Vid granskningen av de närmare bestämmelserna som JSM meddelat gällande utfodring och vattning av djur kan det konstateras att den närmare regleringen inte inkluderar en ovan nämnd tolkning av Djurskyddsl 3 § och Djurskyddsl 5 § för alla djurs del.

JSM har meddelat närmare föreskrifter i stöd av Djurskyddsf 49 § i vilken vederbörande ministerium tilldelas behörighet att meddela närmare föreskrifter

<sup>64</sup> Dawkins, M., 1988, sid. 215, 217 och Friend, T., 1989, sid. 153.

<sup>65</sup> Därtill bestäms i Djurskyddsf 9 § att vid utfodringen skall djurets behov beaktas.

<sup>66</sup> RP 36/1995, detaljmotivering till 5 § gällande skötsel av djur, sid. 20–21.

<sup>67</sup> RP 36/1995, detaljmotivering, 2 kapitel, 5 § om skötsel av djur, sid. 20.

<sup>68</sup> RP 36/1995, sid. 20–21.

<sup>69</sup> Djurskyddsl 5 § gällande skötsel av djur och RP 36/1995, sid. 20–21.

i form av beslut och ministerieförordningar gällande bland annat skötsel av djur.<sup>70</sup> Ur de närmare föreskrifterna framgår även de artspecifika kraven som ställts om föda och dryck. I den här artikeln avgränsas analysen till vad som stadgats om vattning och utfodring av höns, kalkoner, får, getter, svin och nötkreatur,<sup>71</sup> varav regleringen gällande vattning analyseras först.

### 5.1.2 Regleringen gällande vattning av djur

Ur de av JSM utfärdade föreskrifterna framgår att hönor och kalkoner skall ständigt ha tillgång till *rent vatten*.<sup>72</sup> Svin skall efter två veckors ålder ha tillgång till *färskt och rent vatten i tillräcklig mängd*.<sup>73</sup> Gällande får och getter riktar sig regleringen i huvudsak till vattningsanordningarna och vattenbehållarna. Det bestäms nämligen att de skall hållas rena och att exkrementer inte får kontaminera dricksvattnet samt att vattnet inte får frysa.<sup>74</sup> Från och med en veckas ålder skall ett lamm och en killing ha tillgång till rent vatten och därtill bestäms att en killing skall matas med mjölk åtminstone de åtta första levnadsveckorna.<sup>75</sup> Getter som mjölkas skall ständigt ha tillgång till rent vatten.<sup>76</sup> De närmare bestämmelserna gällande vuxna nötkreaturs vattning riktar sig lika som får och getters till renligheten av vattningsanordningarna och vattenbehållarna.<sup>77</sup> Kalvar skall få dricka minst två gånger om dagen, förutom då den är sjuk eller vid varm väderlek då färskt vatten hela tiden skall vara tillgängligt.<sup>78</sup> Beträffande slaktdjur bestäms i DjurskyddsF 38 § 1 mom., med undantag av fjäderfän, att djur som förvaras i väntan på slakt skall hela tiden ha tillgång till dricksvatten.

<sup>70</sup> Innan revideringen av Finlands grundlag år 2000 meddelade JSM föreskrifterna i form av beslut.

<sup>71</sup> Se närmare om djurskyddskrav vid hållande av hjortar i hägn i JSMb 11/VLA/1997, om djurskyddskrav gällande hållning av strutsfåglar i JSMb 22/VLA/1997, om djurskyddskrav vid hållande av bison i hägn i JSMb 3/VLA/1999 och om djurskyddskrav vid hållande av ankor, inklusive mysankor och gäss i JSMb 30/VLA/1999.

<sup>72</sup> JSMf 10/VLA/2000 djurskyddskrav vid hönshushållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring, JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring.

<sup>73</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.2 gällande vattning och utfodring av svin.

<sup>74</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid färskötsel, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av får och JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av getter.

<sup>75</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid färskötsel, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av får och JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av getter.

<sup>76</sup> JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av getter.

<sup>77</sup> I JSMb 14/VLA/1997 djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av nötkreatur bestäms kort och gott att djurens vattenbehållare och vattningsystem skall hållas rena och att urin och avföring inte får kontaminera dricksvattnet.

<sup>78</sup> JSMb 14/VLA/1997 djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av nötkreatur.

Om man antar att känslan av törst är ett tecken på ett otillfredsställt behov av att dricka, tilldelas i djurskyddslagstiftningen djurets ägare eller innehavare *inte* en skyldighet att tillfredsställa alla dessa djurs behov av att dricka. Regleringen gällande vattning av djur betyder i praktiken att alla djur skall ges dryck dagligen men inte för alla djurs del att de skall ha tillgång till dryck alltid då de är törstiga eller vill dricka. Med andra ord kan regleringen gällande vattning av höns, kalkoner, får, getter, svin och nötkreatur inte anses på ett allmänt sätt inkludera krav om ovillkorlig frihet från törst.

### 5.1.3 Regleringen gällande utfodring av djur

Vad som ankommer utfodring av djur bestäms att kalkoner skall ha en *lämplig näringssammansättning* och att plötsliga förändringar i sammansättningen eller mängd skall undvikas.<sup>79</sup> Foderkonsumtionen skall också *vid* behov kunna följas upp.<sup>80</sup> Regleringen gällande hönor, får, getter och nötkreatur är liknande<sup>81</sup> med det tillägget att fodret vid behov skall kompletteras med mineraler samt att vid utfodring av broiler skall särskild uppmärksamhet fästas vid näringens sammansättning så att uppkomsten av leddskador och skador på benstommen hindras.<sup>82</sup> Gällande hönor bestäms så som i DjurskyddsL 5 § gällande skötsel av djur att hönsen skall ha en *tillräcklig mängd foder*.<sup>83</sup> Får och getter skall även ha möjlighet att alla äta samtidigt om de inte har ständig tillgång till foder.<sup>84</sup> Överlag skall djur som lever i grupp eller hjordar kunna äta ostörda och samtidigt.

Mera detaljerat regleras enbart utfodringen beträffande lamm,<sup>85</sup> killingar<sup>86</sup> och kalvar.<sup>87</sup> Lamm och killingar skall från och med en veckas ålder ha tillgång

<sup>79</sup> JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring

<sup>80</sup> JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring

<sup>81</sup> I föreskrifterna gällande hönor, får, getter och nötkreatur som nämnts ovan uttrycks saken enligt att fodret skall var näringsrikt och balanserat.

<sup>82</sup> JSMf 10/VLA/2000 djurskyddskrav vid hönshushållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring.

<sup>83</sup> JSMf 10/VLA/2000 djurskyddskrav vid hönshushållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring.

<sup>84</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av får och JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattning och utfodring av getter.

<sup>85</sup> Får som är yngre än sex (6) månader. Definitionen ingår i JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, 2 §.

<sup>86</sup> Getter som är yngre än sex (6) månader. Definitionen ingår i JSM 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, 2 §.

<sup>87</sup> Kalvar anses vara nötkreatur som är under sex (6) månader gamla oavsett av kön. Definitionen ingår i JSMb 14/VLA/1997 djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, 2 §.

till fiberhaltigt foder<sup>88</sup> och kalvar från två veckors ålder.<sup>89</sup> Mängden stråfoder skall ökas så, att till en åtta veckor gammal kalv ges minst 50 g och till en 20 veckor gammal kalv minst 250 g stråfoder per dag.<sup>90</sup> Därtill bestäms att kalvar skall ha tillräckligt med järn i sitt foder, så att blodets genomsnittliga hemoglobinhalt är minst 4,5 mmol/l.<sup>91</sup>

Gällande utfodring ger ordalydelsen i DjurskyddsF 38 § 2 mom. om skötsel av slaktdjur anledning att tolka bestämmelsen så att slakteriet skall vid djurens ankomst till slakteriet veta när djuren slaktas och om djuren inte kommer att slaktas inom tolv timmar, skall djuren ges en tillräcklig mängd föda efter ankomsten till slakteriet och därefter med lämpliga mellanrum. DjurskyddsF 38 § 2 mom. lyder:

»Om djuren inte slaktas inom tolv timmar från att de anlät till slakteriet eller slaktplatsen, skall de ges en tillräcklig mängd föda efter ankomsten, och därefter skall djuren utfodras med för djurarten lämpliga mellanrum samt mjölkas vid behov.»

Med anledning av den ovan nämnda regleringen sändes till samtliga besiktningsveterinärer den 18.3.2008 och till länsveterinärer den 4.5.2008 en förfrågan med följande fyra frågor för att utreda prövningen kring denna reglering: 1) hur lång tid i medeltal väntar korna på slakt i slakteriet? 2) mjölkas korna om den i DjurskyddsF 38 § stipulerade tolv timmars gränsen överskrids? 3) hur lång tid i medeltal väntar andra djur än kor på slakt i slakteriet? 4) matas djuren om man vet att tolv timmars gränsen kommer att överskridas innan djuren slaktas? Fyra besiktningsveterinärer och fyra länsveterinärer besvarade frågan.<sup>92</sup> Följande punkter kan sammanställas av svaren:

- det förekommer, återkommande, att djur väntar på slakt i 24 timmar (+ transporttiden),
- det finns slakterier i vilka djur väntar återkommande på slakt i över tolv timmar utan att de matas,
- i de slakterier i vilka det är möjligt att mata djuren sker utfodringen på eftermiddagen/kvällen,<sup>93</sup>

<sup>88</sup> JSMB 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattnings och utfodring av får och JSMB 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattnings och utfodring av getter.

<sup>89</sup> JSMB 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattnings och utfodring av nötkreatur.

<sup>90</sup> JSMB 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattnings och utfodring av nötkreatur. Se närmare Helena Hepolas doktorsavhandling om hur kalvars behov av föda och dryck påverkar djurets tillväxt, beteende och välbefinnande, 2008.

<sup>91</sup> JSMB 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.3 gällande vattnings och utfodring av nötkreatur. Hur eller hur ofta hemoglobinhalt skall undersökas eller övervakas regleras inte i förordningen.

<sup>92</sup> Tre länsveterinärer meddelade att de vidarebefodrat förfrågan.

<sup>93</sup> Västra Finlands länsstyrelse har år 2008 speciellt övervakat slaktdjurens väntetider och matning i slakterierna varmed utfodringskutymen i slakterierna förbättrats enligt länsveterinärerna i Åbo och Wasa.

- kor mjölkas inte i slakterierna (uppgifter om hur länge mjölkande kor väntar på slakt fanns inte att tillgå),
- på basis av de inkomna svaren kan vare sig exakta tal eller medeltal anges för hur länge slaktdjur väntar på slakt eller hur ofta djurskyddslagstiftningens bokstav uppfylls, eller inte uppfylls, beträffande utfodring och mjölkning av djur/kor före slakt.<sup>94</sup>

På grund av fåtalet svar kan inga djupgående slutsatser dras om prövningen av DjurskyddsF 38 § 2 mom. men svaren antyder dock att övervakningen gällande utfodring/mjölkning i relation till hur länge djuret väntar på slakten i slakteriet är i någon grad bristfällig.

Sammanfattningsvis kan konstateras att fränsett bestämmelserna gällande lamm, killingar och kalvar samt broiler, stadgas i de närmare föreskrifterna gällande kalkoner, hönor, får, getter och nötkreatur samt slaktdjur i huvudsak om samma sak och med samma ordalydelse som innehållet i de redan tidigare nämnda punkterna i DjurskyddsL 5 § och i DjurskyddsF 9 § gällande skötsel av djur.

Gällande svin är regleringen dock något annorlunda. I JSMf 14/VLA/2002 om djurskyddskrav vid svinhållning bestäms att svin skall utfodras minst en gång om dagen och för övrigt konstateras att fodret skall vara energirikt och till näringsämnessammansättningen lämpligt för svin.<sup>95</sup> I den närmare regleringen gällande svin bestäms att sinsugor och gyltor<sup>96</sup> skall ges *fiberrikt foder så att hungerskänslorna kan mättas och behovet av att tugga tillfredsställas*.<sup>97</sup> Det har påvisats i vetenskapliga undersökningar att till exempel halmgivning som en del av utfodring eller som ströunderlag har en positiv inverkan på svinets välbefinnande och förbättrar tillväxten samt minskar stereotypiskt beteende.<sup>98</sup> De positiva effekterna av halmgivningen anknyts också till svinets möjligheter att böka i halmen med sitt tryne. Behovet av att tugga och böka samt behovet av föda (som tillfredsställs också genom en känsla av mättnad) finns dock hos alla svin.<sup>99</sup> Möjligheten att kunna tillfredsställa tuggbehovet och en känsla av mätt-

<sup>94</sup> Svaren på förfrågan finns hos författaren till påseende vid behov.

<sup>95</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.2 gällande vattning och utfodring av svin.

<sup>96</sup> Med sinsugga menas svin av honkön från smågrisarnas avvänjning till slutskedet av nästa dräktighet och med gylta ett könsmoget svin av honkön från betäckningen till insemineringen fram till första grisningen. Definitionerna ingår i JSMf 14/VLA/2002, 2 §.

<sup>97</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.2 gällande vattning och utfodring av svin.

<sup>98</sup> Se närmare Munsterhjelm, C. et al, in proceedings of the 40th International Congress of the Society for Applied Ethology, Bristol, UK 8.–12.8.2006, Munsterhjelm, C., 2006, 4:46–47, Munsterhjelm, C., pressmeddelande 4.10.2006, André, F. & Tuytens, M., 2005, 92:261–282, Ramonet, Y., Meunier-Salaün, M.C. and Dourmad, J.Y., 1999, 77: 591–599, Spooler, H.A.M. et al., 1995, 43:249–262, Robert, S., Matte, J.J., Farmer, C., Girard, C.L. and Martineau, G.P., 1993, 37:297–309.

<sup>99</sup> Ät suggorna kan dock inte ges så mycket energirik kost som de fritt skulle äta på grund av att de i sådana fall skulle fettma för mycket. Suggornas energibehov är ca 50–60 % av det de skulle äta om de hade fri tillgång till födan. Hutson, G.D., 1991, 52:233–235 och Lawrence, A.B., Appleby, M.C. and Macleod, H.A., 1988, 47:131–137.

nad skulle med andra ord främja också andra svins välbefinnande än bara sinsuggors och gyltors. Regleringen har dock avgränsats till att gälla endast dessa två grupper av svin fastän avsikten med djurskyddslagen är att skydda och främja välbefinnandet hos varje djur enskilt.

Innehållet i regleringen väcker en intressant offentligrättslig fråga. Kan djurskyddsmyndigheten påbjuda svinägaren eller innehavaren att tillfredsställa sinsuggans och gyltans hungerskänsla och tuggbehov fastän djurskyddslagen inte uttryckligen ålägger djurägaren eller innehavaren att tillfredsställa djurs fysiologiska eller beteendemässiga behov?

Fem omständigheter bör beaktas i sammanhanget. *För det första*, i DjurskyddsL 3 § 1 mom. gällande de allmänna principerna för djurhållning åläggs djurägaren eller innehavaren inte en skyldighet att tillfredsställa djurens behov.<sup>100</sup> *För det andra*, fastän JSM:s bestämmelse inte substantiellt strider direkt med djurskyddslagens bokstav om att beakta djurens fysiologiska och beteendemässiga behov, förutsätts i GL 80 § 1 mom. att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. *För det tredje*, bemyndigandet i DjurskyddsL 3 § 2 mom. för utfärdande av närmare stadganden har avgränsats till att gälla endast vad som skall anses åsamka djur onödigt lidande och onödig smärta samt plåga (således inte uttryckligen vad som ankommer de fysiologiska och beteendemässiga behoven). *För det fjärde*, likaledes som bemyndigandet i DjurskyddsL 3 § 2 mom. inte inkluderar ett bemyndigande gällande djurens behov, omfattar inte heller bemyndigandet i DjurskyddsF 49 § på ett entydigt och klart uttryckt sätt djurens behov. *För det femte*, med JSMf 14/VLA/2002 har även gemenskapsrättsliga beslut och direktiv<sup>101</sup> implementerats i den nationella lagstiftningen. I Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning bestäms i artikel 1, punkt 5 och 7 att suggor och gyltor skall konstant ha tillgång till bökbart material, de skall kunna äta sig mätta och *med hänsyn till behovet att tugga ges tillräckligt med foder* som ger bukfullnad eller foder med högt fiberinnehåll. Således ålägger inte den gemenskapsrättsliga regleringen på ett klart och entydigt uttryckt sätt att tuggbehovet hos sinsuggor och gyltor skall tillfredsställas i och med att ordet *tillräckligt* inte preciserats.

Om en medlemsstat genomför ett direktiv på ett korrekt sätt medför det att direktivet får effekt för den enskilda genom den nationella lagstiftningen.<sup>102</sup> I och med att det i den nationella regleringen på förordningsnivå dock ålagts

<sup>100</sup> Fastän det på basis av innehållet i RP 36/1995 kan tolkas att lagstiftaren haft som avsikt att reglera att djurens behov av lämplig föda och dryck (samt behov av vård) skall tillfredsställas. Ordalydelsen i DjurskyddsL 3 § tilldelar dock inte djurägaren eller innehavaren en sådan skyldighet.

<sup>101</sup> Rådets beslut 78/923/EEG, s. 12, Rådets direktiv 91/630/EEG, Rådets beslut 92/583/EEG, s. 21, Rådets direktiv 98/58/EEG, s. 23, Rådets direktiv 2001/88/EG, s. 1, Kommissionens direktiv 2001/93/EG, s. 36.

<sup>102</sup> Hagsgård, A., 1996, sid. 59–60.



djurägaren eller innehavaren en skyldighet att tillfredsställa sinsuggornas och gyltornas tuggbehov, utan att skapa en grund för skyldigheten i djurskyddslagen, kan implementeringen av direktivet inte anses vara korrekt.

Ur Grundlagsutskottets betänkande (GrUB 10/1998) framgår att hänvisningen till att någonting skall bestämmas 'genom lag' är i jämförelse med tidigare hänvisningar såsom 'bestäms i lag' eller 'bestäms närmare i lag' mera exakt uttryckt och skall även tolkas gå längre än tidigare.<sup>103</sup> I en vidare bemärkelse betyder detta att ett bemyndigande av ett ministerium till att utfärda förordningar med konsekvenser för individens rättigheter och skyldigheter, skall på samma sätt som ett bemyndigande av andra än myndigheter att utfärda rättsnormer, på ett exakt sätt preciseras i lag. En allmän princip om att beakta djurens fysiologiska och beteendemässiga behov i djurhållningen, utan en närmare reglering i sak på lagnivå eller utan ett uttryckligt och exakt bemyndigande i lag, kan inte anses utgöra en sådan i GL 80 § 1 mom. avsedd grund. JSM kan enligt författarens mening inte i stöd av det nuvarande bemyndigandet i DjurskyddsL 49 § genom närmare bestämmelser om skötsel, hantering eller behandling av djur ålägga djurets ägare eller innehavare att tillfredsställa djurets fysiologiska eller beteendemässiga behov. Således kan det inte heller anses vara rättsligt hållbart att djurskyddsmyndigheten som verkställer inspektion skulle påbjuda svinägaren eller innehavaren att *tillfredsställa* svinets hungerskänsla och behov av att tugga.

För att ett påbud gällande djurägarens eller innehavarens skyldighet att tillfredsställa sinsuggornas och gyltornas tuggbehov vore rättsligt hållbart borde regleringen av de fysiologiska behoven och viktigaste beteendeböven som skall tillfredsställas i djurhållning intas i djurskyddslagen, och därtill borde JSM bemyndigas genom djurskyddslagen att utfärda närmare bestämmelser uttryckligen gällande djurens fysiologiska och beteendemässiga behov genom förordning.<sup>104</sup>

För att säkerställa att djuret får tillräckligt med föda och dryck i stöd av den gällande djurskyddslagstiftningen kan djurskyddsmyndigheten givetvis *in casu* tillämpa DjurskyddsL 3 § 1 mom. som förbjuder att åsamka djur onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga och DjurskyddsL 5 § i vilken bestäms att

<sup>103</sup> Laghänvisningen har även betydelse för kontrollen av författningsnivån på grund av förbudet i GL 107 § att tillämpa bestämmelser på lägre nivå än lag, om de strider mot grundlagen eller någon annan lag. GrUB 10/1998, sid. 11. Suksi har belyst lagförbehållet som stipulerats i GL 80 § 1 mom. med tre olika konsekvenser. För det första att riksdagens möjligheter att delegera lagstiftningsmakt till myndigheter som utfärdar förordningar begränsas, för det andra att myndigheters behörighet att utfärda förordningar avgränsas att gälla endast sådant som anges i det lagrum som innehåller bemyndigandet och för det tredje att grunden för maktutövning gentemot individen i alla lägen stipuleras i lag antagen av riksdagen. Se närmare Suksi, M., 2002, sid. 18–22.

<sup>104</sup> Det sistnämnda vore speciellt viktigt när det är frågan om för välbefinnandet, hälsan och för livsfunktionerna elementära behov såsom föda och dryck.

djuren skall få tillräckligt med lämplig föda och dryck samt DjurskyddsF 14 § punkt 8 gällande förbudet att åsamka djur onödigt lidande. Motiveringen till ett sådant beslut och till de i beslutet givna föreskrifterna skall ske utifrån de negativa förnimmelserna djuret känner, istället för att utgångspunkten vore djurets fysiologiska- eller beteendemässiga behov. Ett sådant beslutsfattande förutsätter givetvis att det föreligger goda veterinärmedicinska kunskaper om djurets negativa förnimmelser, hur de tar sig i uttryck och hur de påverkar djurets välbefinnande och hälsa.

På basis av den ovan presenterade granskningen kan det konstateras att i den finska djurskyddslagstiftningen inte stadgas entydigt och klart om frihet från hunger och törst gällande alla produktions- och slaktdjur. Däremot kan det anses vara otvetydigt klart att djurskyddsnivån i djurskyddslagstiftningen omfattar, specifikt genom innehållet i DjurskyddsF 9 § 2 mom. som förbjuder att låta bli att ge sådana näringsämnen i brist på vilka djuret veterligen kommer att insjukna, friheten från felaktig föda.

## 5.2 Frihet från obehag och frihet att förverkliga arttypiskt beteende

### 5.2.1 Regleringen gällande hållande av kalkoner, hönor, får och getter

I DjurskyddsL 4 § 1 mom. gällande förvaringsutrymmen för djur bestäms att utrymmet skall vara tillräckligt rymligt, skyddande, ljus, rent och tryggt samt för övrigt ändamålsenligt med hänsyn till djurartens behov. Därtill förbjuds att djur hålls på ett sätt som åsamkar dem onödigt lidande.

I friheten från obehag har FAWC inkluderat att djuret kan leva i en för djuret lämplig miljö som inkluderar skydd och en komfortabel viloplats. Med friheten att förverkliga arttypiskt beteende menas att djuret lever i tillräckliga och sakliga utrymmen och har sällskap av andra djur av samma art.<sup>105</sup>

I DjurskyddsL 6 § 1 mom. gällande behandling av djur förbjuds specifikt att binda eller tjudra djur på ett sätt som åsamkar dem onödigt lidande. I sista satsen i DjurskyddsL 6 § 1 mom. bestäms i tillägg till detta att djur skall ges möjlighet att röra sig. Ur RP 36/1995 framgår att begreppet *att röra sig* i huvudsak sammanbundits med djurets behov av motion.<sup>106</sup> Det konstateras att syftet med bestämmelsen är att såvitt möjligt ge djuren större möjligheter än tidigare att röra på sig samtidigt som det framhålls att man vid livsmedelsproduktionen är tvungen att hålla djuren i relativt begränsade utrymmen.<sup>107</sup> Motionens betydelse

<sup>105</sup> FAWC:s hemsida: Five freedoms. <http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm>.

<sup>106</sup> RP 36/1995 detaljmotiveringen till DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur, sid. 21.

<sup>107</sup> RP 36/1995 detaljmotiveringen till DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur, sid. 21. Ur ordalydelsen i texten kan dras slutsatsen att det inte varit meningen att ställa krav om rörelsefrihet för djur genom DjurskyddsL 6 § men dock att säkerställa att djuren har större möjligheter än tidigare att röra på sig. Orsaken till att det anses vara tvunget att hålla produktionsdjur

som helhet för djurets välbefinnande och hälsa anses dock ha blivit bevisad både genom forskning och genom erfarenhet.<sup>108</sup>

I DjurskyddsF 1 § bestäms att förvaringsutrymmet skall erbjuda för djuret ett tillräckligt skydd mot ogynnsamma väderleksförhållanden och djuret bör kunna stå och vila i naturlig ställning samt *röra sig*. I DjurskyddsF 15 § bestäms att anordningar eller redskap som används för uppbinding av djur skall anpassas och regleras så att djuret får behövlig och trygg *rörelsefrihet*.<sup>109</sup> Utifrån ordalydelsen kan DjurskyddsL 6 § och DjurskyddsF 15 § tolkas innebära att även djur som hålls fastbundna eller tjuvrade skall dagligen erbjudas tillfälle att få röra på sig.

Gällande specifikt djurens behov och förhållandena i förvaringsutrymmet bestäms i DjurskyddsF 2 § 2 mom. att belysningen skall vara lämplig för tillgodoseende av djurets fysiologiska och beteendemässiga behov. Övrig behovsrelaterad reglering ingår inte i djurskyddsförordningen.

I DjurskyddsF 49 § tilldelas JSM behörighet att meddela närmare föreskrifter om förvaringsutrymmena för djur. Vad som ankommer får och getter bestäms, utöver de allmänna kraven på förvaringsutrymmena, i JSMb 5/VLA/1997 och i JSMb 4/VLA/1997 om golvytans storlek för getter och får. För getens del förutsätts max. 1,2 m<sup>2</sup>/djur och 1,4 m<sup>2</sup>/djur om djuret hålls ensamt<sup>110</sup> och för fåren max 1,7 m<sup>2</sup>/djur om det är fråga om en dräktig tacka och för ett får som väger 75 kg max. 1,4 m<sup>2</sup>/djur, oberoende av om det hålls i grupp eller ensamt.<sup>111</sup> Med andra ord påförs inte stora utrymmeskrav per djur vid får- och gethållning. Vad som ankommer fårs och getters beteendebestämmer endast att särskild uppmärksamhet bör fästas vid eventuella beteendeproblem när nya djur eller grupper av djur införs i en hjord.<sup>112</sup> Därutöver rekommenderas att får eller getter inte hålls ensamma samt att en hjord av får som hålls inomhus omfattar högst 50 djur.<sup>113</sup>

I JSMb 23/VLA/1997 gällande krav på skydd av djur vid slakt tilldelas slaktdjur samma skydd som produktionsdjur vad som ankommer förvaringsplatserna i slakteriet.<sup>114</sup>

I JSMf 1/VLA/2002, i vilken djurskyddskraven för hållning av kalkoner bestäms, stipuleras utöver de i djurskyddslagen och -förordningen ställda kraven

---

i relativt begränsade utrymmen och vad som egentligen avses med »relativt begränsade utrymmen» samt på vilka källor konstaterandet baserats på, framgår inte ur förarbetet.

<sup>108</sup> RP 36/1995 detaljmotiveringen till DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur, sid.

21.

<sup>109</sup> Det bör påpekas att avsikten med DjurskyddsL 6 §

<sup>110</sup> JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 3.

<sup>111</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, bilaga 3.

<sup>112</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, bilaga 2, punkt 2.1 och JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.1.

<sup>113</sup> JSMb 4/VLA/1997 djurskyddskrav vid fårskötsel, bilaga 2, punkt 2.1 och JSMb 5/VLA/1997 djurskyddskrav vid gethållning, bilaga 2, punkt 2.1.

<sup>114</sup> JSMb 23/VLA/1997, bilaga 1.

att kalkongruppstorleken skall vara lämplig i förhållande till fåglarnas ålder, storlek, kön och det utrymme som finns till förfogande. Kalkonerna skall förutom att kunna stå och ligga i naturlig ställning, kunna »...vända sig, flaxa, putsa sig, förverkliga sociala beteendemönster som är typiska för kalkoner och springa undan andra kalkoner.»<sup>115</sup> I de särskilda kraven som ställs på förvaringsutrymmet bestäms att kalkoner skall erbjudas sådant material med hjälp av vilket djuren kan förverkliga sitt arttypiska beteende som till exempel att bada i sand eller strö, putsa fjädrarna eller annars sköta kroppen.<sup>116</sup> Därtill bestäms att kalkonerna skall kunna se och höra vad som sker i förvaringsutrymmet eller dess omgivning och ha möjlighet till socialt umgänge.<sup>117</sup> Vad som ankommer sålunda kalkonernas möjligheter till att förverkliga arttypiskt beteende i förvaringsutrymmet verkar det som regleringen skapade goda förutsättningar för detta.<sup>118</sup>

Ur JSMf 10/VLA/2000 om djurskyddskrav vid hönshållning framgår det att det är tillåtet att hålla hönor i icke-inredda burar (fram till den 1.1.2012<sup>119</sup>), i inredda burar och i golvhönserier. Därtill regleras särskilt utrymmeskrav för värphönsmodrar, buruppfödning av kycklingar, annan uppfödning av kycklingar än uppfödning i burar, broilrar och broilrermödrar.<sup>120</sup> Utan att i detalj gå in på de reglerade utrymmeskraven kan de allmänt konstateras vara minimala med

<sup>115</sup> JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 1, punkt 1.2 (4) gällande särskilda krav.

<sup>116</sup> JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 1, punkt 1.2.

<sup>117</sup> JSMf 1/VLA/2002 djurskyddskrav vid hållning av kalkoner, bilaga 1, punkt 1.1 gällande allmänna utrymmeskrav.

<sup>118</sup> JSM rekommenderar också i förordningen att kalkoner som hålls för köttproduktionen inte hålls tätare än 40 kg/m<sup>2</sup>. Fastän rekommendationen är icke-bindande för kalkonägaren eller innehavaren kan och bör djurskyddsmyndigheten i samband med övervakning påbjuda att djuren erbjuds mera utrymmen om de övriga kraven som djurskyddslagstiftningen ställer på förvaringsutrymmen för djur inte uppfylls eller om djuren åsamkas onödigt lidande. Enligt uppgifter av distriktchef Virpi Norja vid Länsi-Kalkkuna Oy, givna per e-mail den 13.5.2008, är FAWC:s formel ( $A=0,0459 \cdot W^{2/3}$ ) till att beräkna djurtätheten i förvaringsutrymmena för kalkoner allmänt i användningen i Europa. Skillnaden till den i Finland rekommenderade tätheten (40kg/m<sup>2</sup>) är 4,4 kg. Vilket betyder att FAWC:s rekommendation godkänner 4,4, kg mera fåglar per kvadratmeter än den nationella rekommendationen. Enligt Virpi Norja förblir djurtätheten i praktiken i Finland under den rekommenderade 40 kg/m<sup>2</sup> under hela kalkonproduktions-tiden.

<sup>119</sup> Enligt Statsrådets förordningar om ändring av 20 och 25 § djurskyddsförordningen nr 425/2000 och Statsrådets förordning om ändring av 20 § i djurskyddsförordningen nr 860/2004.

<sup>120</sup> JSMf 10/VLA/2000 djurskyddskrav vid hönshushållning, bilaga 3.

tanke på hönans beteendemässiga behov.<sup>121</sup> Även om situationen är något bättre i den ekologiska hönshållningen.<sup>122</sup>

Hönans beteendemässiga behov har i viss mån erkänts rättsligt genom att till exempel icke-inredda burar inte får användas från och med år 2012. I praktiken förbättras dock hönornas förhållanden ytterst lite. Som exempel kan nämnas att möjlighet till att sand- eller ströbada samtidigt och krav om stimulans så att hönorna kunde förverkliga artspecifikt beteende ingår i JSMf 10/VLA/2000 endast som rekommendationer.<sup>123</sup> Likaledes är hönornas utrymmeskrav och därmed möjligheterna att röra på sig fortfarande minimala.<sup>124</sup> I golvhönserier och broilrerhallar är situationen till dessa delar bättre. I dem framkommer välbefinnandeproblematiken genom att det förekommer mera sjukdomar och högre dödlighet bland fåglarna jämfört med fåglar i sådana förvaringsutrymmen där de hålls i mindre flockar.<sup>125</sup>

I all hönshållning oberoende av produktionssätt förekommer beteendestörningar.<sup>126</sup> Relativt vanliga beteendeproblem bland fåglarna är att de pickar och

<sup>121</sup> C.A. Weeks and C.J. Nicol, 2006, 62:296–307 sammanställer hönans behov enligt följande: »We review the behavioural needs, priorities and preferences of laying hens for increased space, perching, nesting, foraging and dustbathing behaviour. Hens make full use of and may work to gain access to perches, however it is not yet known how perching ranks in comparison with other behaviours. Laying hens appear to have an instinctive need to perform pre-laying (nest-building) behaviour and have a strong preference for a discrete, enclosed nest site, for which they will work hard to gain access as oviposition approaches. Access to a nest site is a high-ranking priority for laying hens, preferred over food at this time. Foraging is a behavioural need, with peat, sand and wood shavings preferred substrates in choice experiments. There is no reduction in time spent foraging when a cost is imposed, nor when feed is freely available. Dustbathing is currently viewed as a behavioural need, as the extent to which hens value dustbathing is not known. Bird preferences for space are complex and confounded by interactions between group size and stocking density. There is some evidence that priority for space varies during the day and increases when the total space available to a group of birds is restricted, and that greater priority is given to space than to small group size. The presence of apparently purposeless behaviour, of high levels of aggression or redirected behaviours such as feather pecking and cannibalism are indicators that the housing system is not meeting the behavioural needs of the hens and hence is not satisfactory for bird welfare.» Se även gradu avhandlingen skriven av Lundqvist, E., 2005, i vilken författaren sammanställt de i JSMf 10/VLA/2000 stipulerade utrymmeskraven och hönans möjligheter att förverkliga arttypiskt beteende, sid. 37. Lundqvists sammanställning påvisar att broiler och hönor i bur har ringa möjligheter att bete sig på ett arttypiskt sätt.

<sup>122</sup> I den ekologiska hönshållningen får till exempel maximalt sex (6) värpande höns hållas per kvadratmeter. Rådets förordning (EG) nr 2092/1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. Se sammanställning av stadganden i Europeiska gemenskapernas råds förordning 2092/91 (februari 2008) på Eviras hemsida: [http://www.evira.fi/portal/se/v\\_xtproduktion\\_och\\_foder/ekoproduktion/forfattningssamling\\_gallande\\_ekologisk\\_produktion/](http://www.evira.fi/portal/se/v_xtproduktion_och_foder/ekoproduktion/forfattningssamling_gallande_ekologisk_produktion/)

<sup>123</sup> Till exempel att hönan kunde bygga bo och dra sig undan för värpningen.

<sup>124</sup> Burarean i en icke inredd bur för 3–5 fullvuxna hönor skall vara minst 550 cm<sup>2</sup>. I inredda burar skall den tillgängliga burarean per höna vara 600 cm<sup>2</sup>. I golvhönserier får det finnas nio hönor per kvadratmeter tillgänglig area.

<sup>125</sup> Information given av t.f professor Laura Hänninen vid Helsingfors universitet/veterinärmedicinska fakulteten per e-mail den 24.6.2008.

<sup>126</sup> Keeling, L., 2002:114, Huber-Eicher, B., 1999, 55:83–91 (gäller specifikt Schweiz) och Hughes, B.O. & Wood-Gush, D.G.M, 1977.

plockar varandras fjädrar samt kannibalism.<sup>127</sup> Både kannibalism och fjäderpickning/-plockning är beteenden som inte förekommer hos hönor som har mera utrymme och en naturligare livsmiljö att leva i.<sup>128</sup> Detta vittnar om att regleringen på området inte ställer sådana krav på utrymmena som hönorna hålls i som skulle motsvara de fysiologiska- och beteendemässiga behov som dessa djur har och därmed främja deras välbefinnande i enlighet med djurskyddslagens syfte.

Frågan om behovs otillfredsställelsen kan anses åsamka hönorna sådant onödigt lidande som avses i DjurskyddsL 3 § 1 mom. och i DjurskyddsF 14 § punkt 8 och som därmed kunde förbjudas kan emellertid inte besvaras med rättsvetenskapliga metoder utan tillhör naturvetenskapens område. Förekomsten av kannibalism och fjäderpickning/-plockning ger dock anledning att förmoda att så vore fallet.

#### 5.2.2 Tolkning och tillämpning av bestämmelserna gällande nötkreatur och uppbinding av djur

Enligt JSMf 14/VLA/1997 gällande djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 1, kan nötkreatur hållas i lösdriftsstallar, stallar med bås för bundna djur, gemensamboxar eller i fållor och beten. Byggnader, inhägnader, bås, boxar, utrustning och anordningar skall hållas oberoende av djurhållningsformen i sådant skick att de inte äventyrar djurens hälsa eller välbefinnande.<sup>129</sup>

I DjurskyddsL 6 § 1 mom. bestäms å ena sidan att djur skall kunna röra sig och å andra sidan förbjuds att binda eller tjudra djur på ett sådant sätt att de åsamkas onödigt lidande. Därtill bestäms i DjurskyddsF 1 § 3 mom. att djuret skall i förvaringsutrymmet, förutom att kunna stå och vila i naturlig ställning, kunna röra sig. I DjurskyddsF 15 § stipuleras gällande anordningar och redskap som används för tjudring att de skall anpassas och regleras så att de passar djuret och att de ger behövlig och trygg rörelsefrihet.

Utrymmeskraven för ungboskap och fullvuxna nötkreatur är angivna som rekommendationer emedan utrymmeskraven för kalvar reglerats enligt djurets

---

<sup>127</sup> Kannibalism förekommer mindre bland broiler än bland hönor. Se närmare om kannibalism i till exempel Douglass, M.B., 1948, Guhl, A.M., 1953, Collias, E. & Collias, N., 1966, Hughes, B.O. & Wood-Gush, D.G.M., 1977, Keeling, L., 2002:114, Appleby, M.C. et al., 2004.

<sup>128</sup> Keeling, L., 2002:114.

<sup>129</sup> JSMb 14/VLA/1997 gällande djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 1, punkt 1.1.

vikt.<sup>130</sup> Kalvar som är under två veckor gamla skall därtill ha en välströad bädd,<sup>131</sup> medan andra nötkreaturs liggområde skall vid behov förses med strö.<sup>132</sup> Därtill bestäms i DjurskyddsF 16–22 § om undantag för tjudring av djur och hållande av vissa djur. Som exempel får nötkreatur som är yngre än ett halvt år inte hållas tjudrade i bås annat än tillfälligt.<sup>133</sup>

I JSMf 14/VLA/1997, bilaga 1, punkt 1.7 gällande stallar med bås för bundna djur bestäms att båset skall vara tillräckligt långt och brett så att *djuret kan stå och ligga ned* på ett jämnt underlag. Därtill bestäms i JSMf 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.2 gällande uppbinding av nötkreatur att *djuren skall kunna ligga ned, stå upp, äta, dricka och sköta sin kropp*.

I stöd av DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur kan JSM bemyndigas att genom förordning meddela närmare föreskrifter i sak. I DjurskyddsF 49 § bemyndigas vederbörande ministerium att meddela närmare föreskrifter i hantering och uppbinding av djur. Lagtolkningen som ligger som grund för utfärdandet av närmare bestämmelser kan dock inte i stöd av GL 2 § 3 mom., i vilken legalitetsprincipen uttryckts, strida mot bestämmelserna på lagnivå. Ur Regeringens proposition till riksdagen med förslag till Finlands konstitution (RP 1/1998) framgår att i en situation där det förekommer motstridiga förordningsregler skall det i första hand utredas om förordningsutfärdaren/-utfärdarna har hållit sig till det i lagen givna bemyndigandet.<sup>134</sup>

Djurskyddslagens innehåll gällande kravet om att djur skall i förvaringsutrymmet kunna röra sig är tydligt. Därtill framgår det ur lagförarbetena att avsikten med innehållet i DjurskyddsL 6 § är att utöka djurens möjligheter att röra sig och få motion.<sup>135</sup> Ur RP 36/1995 framgår dock inte vad lagstiftaren egentligen avsett med tjudring av djur. Har lagstiftarens avsikt varit att tillåta endast tillfällig tjudring av djur så att djuret trots tjudringen dagligen kan röra sig? Eller har avsikten varit att godkänna sådan tjudring av djur som innebär att djuret

<sup>130</sup> För kalvar som föds upp i grupp bestämts att vara minst 1,5 m<sup>2</sup> för varje kalv under 150 kg, minst 1,7 m<sup>2</sup> för varje kalv över 150 kg men under 220 kg och minst 1,8 m<sup>2</sup> för varje kalv över 220 kg. JSMb 14/VLA/1997 gällande djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 1, punkt 1.5.

<sup>131</sup> JSMb 14/VLA/1997 gällande djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 1, punkt 1.5.

<sup>132</sup> JSMb 14/VLA/1997 gällande djurskyddskrav vid nötkreaturshållning, bilaga 1, punkt 1.2. Smutsiga djur som levereras för slakt har varit ett återkommande problem i slakterierna som slaktar nötkreatur. Det är inte bara frågan om ett djurskyddsproblem utan även ett problem av hygienisk karaktär. Se närmare till exempel JSM:s promemoria 2004:2 *Ehdotus lantaisten eläinten käsittelyn suositus sopimukseksi* och tidningarna Jokasorkka 11/2003 och 12/2003 *Teurasruhojen lantaisuus*.

<sup>133</sup> DjurskyddsF 18 § 2 mom. gällande nötkreatur.

<sup>134</sup> RP 1/1998, detaljmotivering till 107 § gällande begränsningen av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag, sid. 165.

<sup>135</sup> RP 36/1995, detaljmotivering till DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur, sid. 21 och JsUB 10/1995 om djurhållning, sid. 3–4.

inte kan röra sig mera än ett-två steg fram eller bak under hela året eller största delen av året?

Fastän innehållet i DjurskyddsL 6 § tillåter att djur binds eller tjudras, med förbehållet att djuret inte åsamkas onödigt lidande, ställer bestämmelsens bokstav entydigt och klart krav på att djuret även skall kunna röra sig i förvaringsutrymmet.<sup>136</sup> Likaledes bestäms såsom tidigare konstaterats i DjurskyddsF 15 § om behövlig och trygg rörelsefrihet för djur som hålls tjudrade. I och med att kravet om att djuret skall kunna röra sig anknyts med djurets behov av motion både i de motiveringar som ingår i RP 36/1995 och i de som framställts i Jord- och skogsbruksutskottets betänkande (JsUB 10/1995), ger detta anledning att anta att lagstiftarens avsikt har varit att säkerställa en större rörelsefrihet än vad JSM:s tolkning beträffande hållande av djur tjudrade i bås innebär. Det kan således konstateras att vad som ankommer DjurskyddsL 6 § gällande behandling av djur och de i RP 36/1995 och JsUB 10/1995 uttryckta avsikterna att öka djurens möjligheter att röra sig och få motion samt DjurskyddsF 15 § gällande anordningar och redskap för tjudrande av djur, att JSM:s tolkning är snäv och kan även anses vara oförenlig med djurskyddslagens yttersta syfte; att främja djurens välbefinnande.

Genom bestämmelserna i GL 2 § 3 mom. i vilken myndigheten åläggs att noggrant följa lag i all offentlig verksamhet och genom GL 107 § i vilken myndigheten förbjuds att tillämpa författningar på lägre nivå än lag som strider mot lagens bokstav har det bland annat strävats efter att säkerställa att lagens bokstav följs.<sup>137</sup> Vad som således ankommer tillämpningen av djurskyddslagstiftningen bör det konstateras att det även i det beslutsfattande som verkställs av de lokala djurskyddsmyndigheterna<sup>138</sup> bör ingå tolkning av djurskyddslagen.<sup>139</sup> Fastän det att djuret inte kan röra på sig mera än ett-två steg fram eller bak inte leder till ett omedelbart lidande, utan realiserar först över tid då till exempel djuret får svårt att lägga sig på grund av dålig muskelkondition,<sup>140</sup> kan lidandet i skenet av djurskyddslagens syfte och allmänna principer för djurhållning samt Djur-

<sup>136</sup> Och fastän avsikten med regleringen gällande fastbindande och tjudrande av djur inte framgår tydligt ur RP 36/1995.

<sup>137</sup> RP 1/1998, detaljmotiveringarna till 2 § gällande demokrati och rättsstatsprincipen, sid. 74–75, 80 § gällande utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet, sid. 131–134 och 107 § gällande begränsning av rätten att tillämpa författningar på lägre nivå än lag, sid. 165. Därtill poängteras i inledningen till den allmänna motiveringen att synen på grundlagen som ett juridiskt förpliktande dokument förutsätter att det råder balans mellan å ena sidan det system för statlig maktutövning som framgår av grundlagen och å andra sidan den faktiska maktutövningen. RP 1/1998, punkt 1.2 gällande grundlagens betydelse och funktion, sid. 6.

<sup>138</sup> I stöd av DjurskyddsL 36 § är de lokala djurskyddsmyndigheterna kommunlaveterinären, den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen och polisen. Länsstyrelsen svarar för verkställigheten och tillsynen av att djurskyddslagstiftningen efterföljs inom länets område i stöd av DjurskyddsL 35 §.

<sup>139</sup> Allt rättsligt beslutsfattande skall kännetecknas av både lagtolkning och -tillämpning. Aarnio, A., 1975, sid. 91.

<sup>140</sup> Mononen, J., 2004, sid. 14.



skyddsL 6 § gällande behandling av djur, anses vara åsamkande av onödigt lidande.

På basis av de ovan nämnda bestämmelserna i grundlagen och djurskyddslagen torde de lokala djurskyddsmyndigheterna således kunna lämna de närmare bestämmelserna gällande hållande av nötkreatur i bås obeaktade i sitt beslutsfattande. Med beaktande av principen om jämlik behandling i förvaltningsverksamheten<sup>141</sup> och att de lokala djurskyddsmyndigheterna i regel verkställer inspektion utan kollegialt stöd är det dock i praktiken oskäligt att förutsätta att en enskild tjänsteman skulle förbjuda djurägaren att hålla nötkreatur i bås eller ålägga djurägaren att dagligen låta djuren i bås röra på sig. För att en effektiv ändring i beslutslinjen kunde uppnås, borde djurskyddslagens bestämmelser i sak enligt författaren tolkas om på ministeriumnivå på ett sådant sätt att tolkningen i högre grad skulle motsvara djurskyddslagens syfte och allmänna principer.<sup>142</sup> Ett sådant förfarande skulle även stöda principen om jämlikhet i förvaltningsverksamheten.

### 5.2.3 Regleringen gällande svin

Minimimåtten i fråga om golvytorna för avvanda grisar, slaktsvin och gödsvin som hålls i gemensambox går enligt svinets vikt. Som exempel skall ett svin som väger 85–110 kg ha till sitt förfogande minst 0,65 m<sup>2</sup> och om svinet väger över 110 kg skall den minsta golvytan vara 1,00 m<sup>2</sup>.<sup>143</sup> Den totala fria golvytan för varje gylta efter betäckning och för varje sugga när gyltor och/eller suggor hålls i grupp skall vara minst 1,64 m<sup>2</sup> respektive 2,25 m<sup>2</sup> per djur.<sup>144</sup> Om djuren hålls i grupp med mindre än sex individer skall den fria golvarean ökas med 10 % och då djuren hålls i grupper om 40 eller fler individer kan den fria golvarean minskas med 10 %.<sup>145</sup> En galt får även hållas konstant i individuell box men galten måste kunna vända sig i den. I förvaringsutrymmet skall svinen ha skilda ligg-, foder- och gödselplatser.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Se närmare om jämlikhetsprincipen i till exempel Kulla, H., 2008, sid. 96–99, Mäenpää, O., 2007, sid. 72–74 och Niemivuo, M. & Keravuori, M., 2003, sid. 123–124. Mera djupgående tankar om jämlikhet bland människor i förhållande till förvaltningen presenteras av Heuru, K., 2003, sid. 216–224.

<sup>142</sup> Givetvis kan beslutslinjen även ses över genom rättspraxis men ett sådant förfarande förutsätter besvär av beslut som fattats av djurskyddsmyndighet och kan sålunda innebära i det här fallet en oskäligt tung börda för den enskilda tjänstemannen.

<sup>143</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 1, punkt 1.5.1 gällande gemensambox för avvanda grisar, slaktsvin och gödsvin.

<sup>144</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 1, punkt 1.7 gällande gemensambox för suggor och gyltor. Det har dock konstaterats att ett utrymme som är 33 % större än det krävda 2,25 m<sup>2</sup> per djur reducerar striderna och därmed även såren som uppstår i samband med omväxling i svingruppen. Remience, V. et al., 2008:112:284–296.

<sup>145</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 1, punkt 1.5.2 gällande gemensambox för suggor och gyltor.

<sup>146</sup> Enligt JSMf 14/VLA/2002, bilaga 1, punkt 1.1.5 gällande allmänna krav för förvaringsutrymme för svin. JSM tolkade först Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv

Enligt DjurskyddsF 17 § 2–3 mom. gällande hållande av svin bestäms att suggor<sup>147</sup> och gyltor<sup>148</sup> får hållas av godtagbara skäl och tillfälligt avskilda från gruppen under tiden en vecka före beräknad tidpunkt för grisning tills fyra veckor passerat efter följande betäckning eller inseminering som leder till dräktighet.<sup>149</sup> I praktiken betyder detta att djuret hålls i en individuell box som åtminstone under en tid av perioden som djuret får hållas avskilt, hindrar den från att svänga sig. Svin är havande tre månader, tre veckor och tre dagar och grisarna får avvänjas tidigast då de är 28 dagar gamla.<sup>150</sup> En ny inseminering eller betäckning sker ca 4–5 dygn efter avvänjningen och om den inte leder till betäckning kan följande inseminering ske om 21 dagar. Detta betyder i praktiken att suggan kan tillbringa sammanlagt 82 dagar<sup>151</sup> i en grisningshäck. Under denna tid har det förflutit ca 21 dagar av en ny 114 dagars dräktighetstid.<sup>152</sup> Med beaktande av att suggan kan sättas tillbaka i häcken en vecka innan grisningen, kvarstår 86 dagar utanför häcken i den grupp av svin som suggan införs till. Således kan suggan i medeltal betäckas och grisa tre gånger i året och därmed även hållas i en individuell box tre gånger om året i dryga två månaders perioder. Detta innebär att omväxlingen av svin i svingrupperna varierar flere gånger per år och kan leda till aggressivt beteende i samband med att djuren rangordnar sig. Djurägaren eller innehavaren har därmed ålagts att fästa särskild uppmärksamhet på eventuella beteendeproblem då nya djur införs i en grupp.<sup>153</sup>

Två centrala frågor uppstår i sak. Den första kan inte besvaras uttömmande med hjälp av rättsvetenskapliga metoder men är ändå så viktig att den bör ställas, emedan den andra frågan anknyts till rättsvetenskapens område. Den första frågan lyder: åsamkas en sugga eller gylta sådant onödigt lidande som förbjuds i DjurskyddsL 4 § gällande förvaringsutrymmen för djur och i DjurskyddsF 14 §

---

91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning så att även utrymmet under foderplatserna räknades till den fria golvytan men ändrade senare sin ståndpunkt i saken.

<sup>147</sup> Med sugga avses svin av honkön i samband med första grisningen och därefter. JSMf 14/VLA/2002, 2 § definitioner, sid. 2.

<sup>148</sup> Med gylta avses svin av honkön från betäckningen eller insemineringen fram till första grisningen. JSMf 14/VLA/2002, 2 § definitioner, sid. 2.

<sup>149</sup> Ordalydelsen i bestämmelsen ändrades genom Statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen 910/2002. I den tidigare texten bestämdes att en sinsugga (som enligt definitionen i JSMf 14/VLA/2002, 2 §, är ett svin av honkön från smågrisarnas avvänjning till slutskedet av nästa dräktighet) fick »...hållas i en bur som hindrar den från att svänga sig...». I ändringen av bestämmelsen nämns inte burar överhuvudtaget utan innehållet har formulerats att gälla avskiljandet från gruppen; »En sugga eller gylta får dock hållas avskilt från gruppen...».

<sup>150</sup> I vissa fall får avvänjningen ske redan då grisarna är 21 dagar gamla. Se närmare JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.4 gällande avvänjning av grisar.

<sup>151</sup> 7 dagar (= en vecka före grisningstidpunkten) + 28 dagar (= med grisarna) + 5 dagar (= tiden innan inseminering eller betäckning) + 21 dagar + 21 dagar (21 dagar + 21 dagar om den första insemineringen inte lyckas) = 82 dagar.

<sup>152</sup> 90 dagar + 21 dagar + 3 dagar = 114 dagar = havandeskapstiden för en sugga.

<sup>153</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1.4 om tillsyn över djurens välbefinnande.

punkt 8 gällande åsamkande av onödigt lidande, då det sammanförs i en grupp efter att ha tillbringat månader i en häck i vilken dess rörelsemöjligheter varit minimala och därmed bland annat muskelkonditionen försvagats? Den andra frågan lyder: är innehållet i DjurskyddsF 17 § 2 mom. och JSMf 14/VLA/2002 bilaga 1, punkt 1.6 gällande uppbinding och hållande av svin lagenligt med de krav som ställs dels på förvaringsutrymmet och djurets möjligheter till att röra sig, dels på reglering gällande individens rättigheter och skyldigheter? Följande bestämmelser skall specifikt beaktas i sammanhanget:

- GL 2 § 3 mom. vari det bestäms att verksamhet som påverkar den enskilda individens rättsställning skall bygga på lag,
- DjurskyddsL 4 § 1 mom. vari det bestäms att förvaringsutrymmet skall vara tillräckligt rymligt och ändamålsenligt med hänsyn till djurartens behov samt att det är förbjudet att hålla djur så att de åsamkas onödigt lidande,
- DjurskyddsL 6 § 1 mom. i vilken det bestäms att djuren skall ges möjligheter till att röra sig, och
- DjurskyddsF 1 § 2–3 mom. i vilken det bestäms att förvaringsutrymmet inte får äventyra djurets hälsa och att djuret skall kunna stå och vila samt röra sig i förvaringsutrymmet.

Som tidigare konstaterats förorsakar orörlighet inte djuret omedelbart lidande utan konsekvenserna aktualiseras först i ett senare skede. Förbudet att åsamka djur onödigt lidande är likväl inte tidsbundet och djurskyddslagen syftar till att skapa sådana förutsättningar att djur inte skall utsättas för sådant lidande som kan förebyggas.<sup>154</sup>

I Rådets direktiv 2001/88/EG bestäms att om sugor och gyltor eller svin som är särskilt aggressiva och som har angripits av andra svin eller svin som är sjuka eller skadade hålls i individuella boxar skall de ha utrymme att lätt kunna vända sig i boxen (om detta inte strider mot särskilda råd från veterinär). Ur promemorian med förslag till ändring av DjurskyddsF 17 § gällande hållande av svin<sup>155</sup> framgår att innehållet i DjurskyddsF 17 § motsvarar de krav som ställts i Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning. Därtill framgår det ur JSMf 14/VLA/2002 att innehållet ministerieförordningen också motsvarar innehållet i det ovan nämnda direktivet. I JSMf 14/VLA/2002, bilaga 1, punkt 1.6 rekommenderas endast att sugan kan vända sig i grisningsboxen och därför kan implementeringen av Rådets direktiv 2001/88/EG inte till denna del anses vara korrekt implementerat. Det bör påpekas att ett direktiv är bindande till vad som ankom-

<sup>154</sup> RP 36/1995 detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 19.

<sup>155</sup> JSM:s promemoria med förslag till ändringar till Statsrådets förordning om ändring av djurskyddförordningen, daterat den 7.11.2002.

mer det resultat som skall uppnås<sup>156</sup> och ställer i det här sammanhanget de lägsta djurskyddskraven som de nationella myndigheterna måste säkerställa i den nationella lagstiftningen.

Beaktas djurskyddslagens syfte och allmänna principer för djurhållning och specifikt förbudet att åsamka djur onödigt lidande, samt därtill de ovan nämnda bestämmelserna i djurskyddslagen och -förordningen, är svaret på den andra frågan gällande lagenligheten i DjurskyddsF 17 § och JSMf 14/VLA/2002, på liknande grunder som hållande av nötkreatur fastbundna i bås, att JSM:s tolkning i sak är snäv och kan även anses vara i strid med det som uttryckts vara syftet med djurskyddslagen.<sup>157</sup>

#### 5.2.4 Sammanfattning av analysen gällande frihet från obehag och friheten att förverkliga ett arttypiskt beteende

Som en summering av det som framförts i detta avsnitt kan konstateras att djurskyddslagstiftningen inte innebär för alla djur vare sig frihet från obehag eller frihet att förverkliga ett arttypiskt beteende som anknyts till djurets fysiologiska och beteendemässiga behov. I djurskyddslagstiftningen påbjuds inte heller att alla djur som av naturen lever i flock eller grupp skall ha sällskap av djur av samma art.

Regleringen gällande förvaringsutrymmena innebär inte att alla djur kan röra sig mer än att lägga sig ned och stå upp och bland annat därför kan regleringen inte anses innebära allmänt för alla produktionsdjur frihet från obehag. Likaledes innebär regleringen att djuren kan i mycket begränsad bemärkelse förverkliga ett arttypiskt beteende i förvaringsutrymmena på grund av bland annat utrymmesbrist.

Vad som ankommer hållande av hönor i bur, nötkreatur uppbundna i bås och suggor eller gyltor i grisningshäck är den närmare regleringen mindre väl övervägd i förhållande till Finlands grundlag och djurskyddslagen, specifikt vad som ankommer förenligheten med djurskyddslagens syfte samt kraven gällande djurhållning och behandling av djur. I och med att djurskyddsmyndigheten är skyldig att följa lagbundenhetsprincipen i sin tjänsteutövning påverkar den närmare regleringen även de krav som djurägaren eller innehavaren kan ställas inför genom beslutsfattande *in casu*.

Allmänt bedömt är de närmare bestämmelserna gällande utrymmeskraven för produktionsdjur minimala och kan inte med beaktande av djurskyddslagens syfte anses främja djurens välbefinnande eller vara ändamålsenliga med hänsyn till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov.

<sup>156</sup> Allgårdh, O. & Norberg, S., 2004, sid. 111.

<sup>157</sup> Jämför med argumenteringen i kapitel 5.2.2 om tolkningen och tillämpning av bestämmelserna gällande nötkreatur och uppbinding av djur.

### 5.3 Frihet från smärta, skada och sjukdom samt frihet från rädsla och lidande

Med frihet från smärta, skada och sjukdom menas i FAWC:s definition att de förhindras eller att snabb diagnos och behandling av djuret säkras. Med frihet från rädsla och lidande menas å sin sida att sådana förutsättningar och behandlingar med vilkas hjälp mentalt lidande kan undvikas säkras.

Såsom tidigare konstaterats avses med lidande, smärta och plåga i den gällande djurskyddslagen fysisk smärta, själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret,<sup>158</sup> med andra ord, själsliga eller kroppsliga förmimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets hälsa och/eller välbefinnande.<sup>159</sup>

I DjurskyddsL 3 § 1 mom. förbjuds att djur åsamkas onödigt lidande. Med onödigt lidande avses sådant lidande hos djuret som kan undvikas, förhindras eller förebyggas<sup>160</sup> samt de åtgärder eller sådan verksamhet, behandling eller hantering som enligt djurskyddslagstiftningen åsamkar djur onödigt lidande och som är förbjudet i stöd av djurskyddslag.

I DjurskyddsL 7 § och DjurskyddsL 8 § förbjuds att djur åsamkas smärta i samband med operationer och andra därmed jämförbara åtgärder samt i samband med avel och genteknik. Det är dock till exempel tillåtet att i stöd av DjurskyddsF 23 § punkt 5 kastrera ett svin som är högst sju dagar gammalt utan smärtlindring med öppen kirurgisk metod. I viss mån är det med andra ord lagligt att förorsaka djur även sådan smärta som kan antas att djuret upplever som kraftig smärta (jfr. fi; kovaa kipua, eng; intense pain, severe pain).

Den närmare regleringen gällande skötseln av kalkoner innehåller endast ett direkt förbud som anknyts med åsamkande av smärta eller skada. Kalkoner får inte lyftas eller bäras i ett ben eller så att kalkonens huvud hänger nedåt längre än ett ögonblick.<sup>161</sup> Både förordningen om djurskyddskrav vid hållande av kalkoner och förordningen om djurskyddskrav vid hönshushållning har skrivits i mera påbjudande än förbjudande ordalag. Som exempel bestäms i JSMf 10/VLA/2000 att hönsen skall tas ut ur buren en i taget och hanteras så att de samtidigt stöds under bröstet och så att vingarna skyddas.<sup>162</sup> Särskild försiktighet påbjuds vid hantering av hönor som slutat värpa så att de inte förorsakas benbrott eller andra skador.<sup>163</sup> I DjurskyddsL 14 § och DjurskyddsF 11 § gällande sjuka eller skadade djur ställs krav om omedelbar vård för djur. Gällande hönor och kalkoner uttrycks kravet så, att om det vid den dagliga kontrollen observeras något avvikande skall omedelbara åtgärder vidtas för att utreda eller avhjälpa

<sup>158</sup> RP 36/1996 detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>159</sup> RP 36/1996 detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>160</sup> RP 36/1996 detaljmotivering till DjurskyddsL 1 § gällande lagens syfte, sid. 20.

<sup>161</sup> JSMf 1/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.2.2 gällande hantering och behandling av kalkoner.

<sup>162</sup> JSMf 10/VLA/2000, bilaga 2, punkt 2.2 gällande hantering av hönor.

<sup>163</sup> JSMf 10/VLA/2000, bilaga 2, punkt 2.2 gällande hantering av hönor.

situationen.<sup>164</sup> Allmänt kännetecknas föreskrifterna för hantering av fjäderfän av påbud om försiktighet och lugn samt av att rutinerna bibehålls oförändrade i skötseln av fåglarna.

Beträffande getter, får, nötkreatur och svin bestäms att om djuren på basis av den allmänna inspektionen behöver ytterligare inspektion skall djuret inspekteras särskilt.<sup>165</sup> Gällande åsamkande av smärta eller vård av skada eller sjukdom hos dessa djur uttrycks inte något utöver det som stipulerats i djurskyddslagen och -förordningen. Djurägaren eller innehavaren åläggs dock att fästa särskild uppmärksamhet och att vidta lämpliga åtgärder vid eventuella beteendeproblem då djur eller djurgrupper sammanslås med varandra.<sup>166</sup> Gällande svinskötsel bestäms även att de personer som sköter svinen skall vara insatta i skötseln av svin och de krav som ställts i fråga om välbefinnande hos svin.<sup>167</sup> Indirekt anknyts denna bestämmelse också med skyddet mot onödigt smärta och vård av skador och sjukdomar.

Ett exempel på god reglering gällande skydd mot lidande, smärta och plåga är innehållet i DjurskyddsL 3 § 1 mom. i vilken det förbjuds att djur åsamkas onödigt lidande och DjurskyddsF 12 §<sup>168</sup> i vilken det förbjuds att utsätta djur för våld eller att skada dem. Därtill förbjuds specifikt i de närmare bestämmelserna att sparka och att slå djur med tillhygge som skadar dem och att släpa djur så att de dras i hornen, benen, svansen, pälsen eller omedelbart i huvudet eller annars hanteras så att de åsamkas onödigt lidande.<sup>169</sup> Beträffande slaktdjur förbjuds dessutom att dra dem i fötterna eller öronen eller att trycka på särskilt ömma delar av slaktdjurets kropp på ett sätt som förorsakar djuret smärta.<sup>170</sup> Det är också förbjudet att krossa, vrida eller att bryta på slaktdjurets svans, eller att gripa sig på dess ögon.<sup>171</sup> Bedövningen av slaktdjuret före blodavtappningen

<sup>164</sup> JSMf 10/VLA/2000, bilaga 2, punkt 2.1 gällande tillsyn över hönsens välbefinnande och JSMf 1/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1 gällande ombesörjande av kalkonernas välbefinnande.

<sup>165</sup> JSMf 5/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande uppföljning av välbefinnandet hos getter och JSMf 4/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande uppföljning av välbefinnandet hos får. Gällande nötkreatur och svin är ordalydelsen »individuell inspektion». JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1.2 gällande uppföljning av välbefinnandet hos svin och JSMb 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande tillsyn över välbefinnandet hos nötkreatur.

<sup>166</sup> JSMf 5/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande uppföljning av välbefinnandet hos getter, JSMf 4/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande uppföljning av välbefinnandet hos får, JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1.5 gällande uppföljning av välbefinnandet hos svin och JSMb 14/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande tillsyn över välbefinnandet hos nötkreatur.

<sup>167</sup> JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1.7 gällande uppföljning av välbefinnandet hos svin

<sup>168</sup> Reglerats i stöd av bemyndigande i DjurskyddsL 6 § 2 mom. gällande behandling av djur.

<sup>169</sup> DjurskyddsF 12 § 3 mom. gällande allmänna krav för behandling och hantering av djur.

<sup>170</sup> JSMb 23/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande allmänna krav på bemötande och behandling av slaktdjur.

<sup>171</sup> JSMb 23/VLA/1997, bilaga 2, punkt 2.1 gällande allmänna krav på bemötande och behandling av slaktdjur.

skall även ske snabbt och effektivt.<sup>172</sup> Förutom dessa förbud tilldelas gemene man i Djurskyddsl 14 § skyldighet att själv hjälpa ett sjukt, skadat eller annars i hjälplöst tillstånd varande djur eller göra anmälan därom till djurets ägare eller skötare eller till djurskyddsmyndigheten. Därtill bestäms i Djurskyddsf 11 § att om ett djur insjuknar eller skadas skall det omedelbart ges eller skaffas behörig vård, eller om sjukdomen eller skadan så kräver, skall djuret avlivas eller slaktas. Med andra ord, det är å ena sidan förbjudet att skada djur eller att utsätta djur för våld och å andra sidan påbjudet att omedelbart ge eller skaffa djuret vård om det behöver sådant. Fastän detta givetvis inte betyder att djuret vore fritt från smärta, skada eller sjukdom säkerställer regleringen att djur rättsligt skyddas mot onödigt lidande, inklusive smärta och plåga, på bästa möjliga sätt.

Likväl vore det orealistiskt och naivt att påstå att djurskyddslagen i sig självt skyddar djur från negativa förnimmelser eller att den på ett uttömmande sätt skulle skydda djuren mot åsamkande av onödigt lidande. Det kan dock konstateras att på ett principiellt plan och ur en administrativ synvinkel skapar djurskyddslagen goda förutsättningar för att djur på ett effektivt sätt kan skyddas mot onödigt lidande. Fastän djurskyddslagstiftningen så som tidigare anförts, innehåller även motstridiga bestämmelser, ställer djurskyddslagen i huvudsak sådana krav att djur kan, genom att lagen tolkas och tillämpas i enlighet med djurskyddslagens syfte och allmänna principer, skyddas från onödigt lidande på ett gott och effektivt sätt. I djurskyddslagen tilldelas även djurskyddsmyndigheten sådana förvaltningsrättsliga maktbefogenheter som möjliggör det att djurskyddsmyndigheten kan vid situationer då djur åsamkas onödigt lidande i samband med skötsel, behandling eller hantering eller då djur används på ett sådant sätt att de åsamkas onödigt lidande, skrida till åtgärder som direkt påverkar djurets ägares eller innehavarens rättigheter och skyldigheter.<sup>173</sup> Detta betyder inte att regleringen inom området av djurskydd innebär för det enskilda djuret frihet från smärta, skada, sjukdom, rädsla eller lidande, men djurskyddslagens innehåll skapar goda förutsättningar för ett gott skydd av djur. Det är dock lagtolkningen och -tillämpningen som i praktiken realiserar vad det faktiska skyddet av djuret innebär i samband med djurskyddstillsynen och -övervakningen.

<sup>172</sup> JSMb 23/VLA/1997, bilaga 3, punkt 3.2 gällande bedövningsutrustningen.

<sup>173</sup> Djurskyddsmyndigheten har rätt att i stöd av Djurskyddsl 39 § verkställa inspektion även på områden som omfattas av hemfriden, att i stöd av Djurskyddsl 42 § ge förbud och föreskrifter åt djurets ägare eller innehavare, att i stöd av Djurskyddsl 44 § skrida till brådskanke åtgärder om djurets tillstånd så kräver, att i stöd av Djurskyddsl 43 § ställa vite och hot om tvångsutförande av den försummade åtgärden på den försumliges bekostnad, att i stöd av Djurskyddsl 46 § omhänderta och förstöra anordningar, redskap och ämnen som förorsakar djur onödigt lidande samt att i stöd av Djurskyddsl 48 § utföra utredningar och undersökningar i sådana djurhållningsenheter där djur hålls för idkande av näring samt i slakterier och på slaktplatser. Se närmare Djurskyddsl 4 kapitel gällande tillsyn.

## 6. Avslutning

Enligt den gällande djurskyddslagen skall djur skyddas mot onödigt lidande samt mot onödig smärta och plåga. Sådant lidande som i praktiken inte kan undvikas, förhindras eller förebyggas och som på ett hållbart sätt kan motiveras, kan enligt gällande djurskyddslagstiftning anses vara rättsligt godtagbart och därmed exkluderas från begreppet *onödigt lidande*.

Regleringen utgår dock i viss mån *de facto* utifrån människans behov och inte från djuret som en kännande varelse. Fastän syftet med regleringen är att både skydda djur och att främja deras välbefinnande på ett faktiskt sätt, skulle reglering som otvetydigt uttryckte frihet från lidande, smärta och plåga hos djur endast kunna ha betydelse i ett principiellt hänseende. Som ett realistiskt mål eller ett absolut krav kunde sådan reglering aldrig fungera som ett effektivt skydd i praktiken. Detta betyder att vissa åtgärder på djur legaliserats fastän de förorsakar djur lidande, smärta och/eller plåga. Det att kontrollen och övervakningen av så pass smärtfyllda åtgärder på djur är oreglerade kan dock anses vara en svaghet i djurskyddslagstiftningen.

Djurskyddslagens syfte är därtill att främja djurens välbefinnande. Djurens välbefinnande anknyts med djurets möjligheter att tillfredsställa de fysiologiska och beteendemässiga behoven. I djurskyddslagen bestäms inte entydigt att dessa behov skall tillfredsställas men det har bestämts att de skall tas i hänsyn i djurhållningen. På basis av motiveringen till DjurskyddsL 5 § i RP 36/1995 kan det dock anses ha varit lagstiftarens avsikt att ålägga djurägaren eller innehavaren en skyldighet att tillfredsställa djurets behov av föda och dryck. Ordalydelsen i DjurskyddsL 3 § och DjurskyddsL 5 § skapar dock inte grund för en sådan skyldighet.

Den närmare regleringen gällande hur hänsyn till behoven skall tas hänförs bland annat till den lagtolkning som JSM gjort i stöd av det *indirekta bemyndigande* som JSM tilldelats i stöd av djurskyddslagen om hållande, skötsel, hantering och behandling av djur samt om slakt och därtill anslutna åtgärder. Det hur strängt bestämmelserna tolkas i enlighet med djurskyddslagens syfte, eller med andra ord för *djurets väl*, har betydelse för den grad av skydd som tillmäts djuren och det välbefinnandet hos djuret som kan krävas att måste uppfyllas i djurhållningen och i samband med slaktverksamheten.

Vad som ankommer den närmare regleringen gällande välbefinnandet (det vill säga möjligheten att tillfredsställa de fysiologiska och beteendemässiga behoven) hos kalkoner, hönor, får, getter, nötkreatur och svin kan det konstateras att kravnivån varierar mellan olika djurarter och även mellan djuren inom samma djurart som är i olika skeden av produktionen.

Med utgångspunkt i hur de fem friheterna tar sig i uttryck i djurskyddslagstiftningen avses med djurets rättsliga välbefinnande och skydd sammanfattningsvis följande:



- I djurskyddslagstiftningen stadgas inte entydigt och klart om frihet från hunger och törst gällande alla produktions- och slaktdjur. Däremot kan det anses var otvetydigt klart att djurskyddsnivån i djurskyddslagstiftningen inbegriper, specifikt genom innehållet i DjurskyddsF 9 § 2 mom. som förbjuder att låta bli att ge sådana näringsämnen i brist på vilka djuret veterligen kommer att insjukna, frihet från felaktig föda.
- Allmänt bedömt är de närmare bestämmelserna gällande utrymmeskraven för produktionsdjur minimala och kan inte med beaktande av djurskyddslagens syfte anses främja djurens välbefinnande eller vara ändamålsenliga med hänsyn till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov. Speciellt vad som ankommer hållande av honor i bur, nötkreatur uppbundna i bås och suggor eller gyltor i grisningshäck är den närmare regleringen mindre väl övervägd i förhållande till Finlands grundlag och djurskyddslagen.
- Regleringen inom området av djurskydd innebär inte för det enskilda djuret frihet från smärta, skada, sjukdom, rädsla eller lidande, men djurskyddslagens innehåll skapar goda förutsättningar för ett gott skydd av djur. Det är dock lagtolkningen och -tillämpningen som i praktiken realiserar vad det faktiska skyddet av djuret innebär för djurets välbefinnande.

Förutom vad som ankommer frihet från felaktig föda, frihet från smärta, skada och sjukdom samt frihet från rädsla och lidande ingår de s.k *fem friheterna* allmänt bedömt i den gällande djurskyddslagstiftningen i mycket begränsad utsträckning. Således är djurskyddsmyndigheternas möjligheter begränsade att i sin tjänsteutövning genom rättsligt hållbara påbud eller förbud till djurets ägare eller innehavare i stöd av djurskyddslagstiftningen förverkliga de målsättningar i den nationella strategin som anknyts till frihet från hunger och törst, frihet från obehag samt frihet att förverkliga arttypiskt beteende.

Djurskyddslagen kan allmänt bedömas skapa goda förutsättningar för ett gott skydd av djur. Genom en lagtolkning och tillämpning i enlighet med djurskyddslagens syfte och allmänna principer kan djurskyddsmyndigheter även främja såväl djurens rättsliga som faktiska nivå av välbefinnande. Det hur prövning sker inom tjänstemannakåren är emellertid för allmänheten en svåråtkomlig och osynlig process.

JSM:s tolkning av djurskyddslagens bestämmelser gällande utrymmeskrav samt uppbindning av djur kan konstateras vara mycket snäv och kan även anses urholka lagstiftarens syfte att på bästa möjliga sätt skydda djur från onödigt lidande samt att främja deras välbefinnande. Grunderna för lagtolkningen i den närmare regleringen borde därtill med beaktande av bland annat kravet om öppenhet i förvaltningen i allt högre grad vara välmotiverade och dokumenterade på ett tillgängligt och tydligt sätt. Öppenheten är en grundförutsättning till att den materiella regleringen kan utvärderas och vid behov kritiseras.

Även om JSM:s tolkning som uttryckts i de närmare bestämmelserna så skulle föreskriva, kan djurskyddsmyndigheten inte beakta i sitt beslutsfattande

sådana närmare bestämmelser som står i strid med djurskyddslagens bokstav, och å andra sidan kan djurets ägare eller innehavare inte åläggas att tillfredsställa djurets fysiologiska och beteendemässiga behov i avsikt att främja djurens välbefinnande, om det inte finns en grund för detta i djurskyddslagen.

Såsom all lagstiftning, kan även djurskyddslagstiftningens innehåll utvecklas eller antagna tolkningslinjer ändras så att de i allt högre grad motsvarar djurskyddslagens syfte och de i samhället allmänt rådande uppfattningarna om hur produktions- och slaktdjur skall hållas och hanteras. Regleringen på lagnivå gällande vad som avses med främjande av djurens välbefinnande och med att hänsyn skall tas till djurens fysiologiska samt beteendemässiga behov borde förtydligas och preciseras. Detta kunde enligt författaren ske genom att det i bestämmelserna i högre grad än tidigare uttrycktes både de tecknen i djurets tillstånd eller frånvaro av förnimmelser hos djuret som skall kunna observeras och de förhållanden i djurets miljö som skall uppfyllas i hållande, hantering och skötsel av djur. Därtill borde bestämmelserna gällande bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser i stöd av djurskyddslag preciseras.

En mera målinriktad reglering skulle även vara motiverad vad som ankommer den närmare regleringen i stöd av djurskyddslag. De ledande tjänstemännen inom JSM och Evira som deltar i utvecklingsarbetet inom det EG-rättsliga regleringsområdet, är i det avseendet i nyckelposition. I den här artikeln har det framförts att begreppsapparaturen i djurskyddslagstiftningen är till vissa delar oklar och tvetydig. För det materiella innehållet i de närmare bestämmelserna, som givetvis påverkar effektiviteten i djurskyddsmyndighetens verksamhet i sin helhet, är det viktigt att begreppsapparaturens innehåll och mål uttrycks entydigt och genomgående på ett likartat sätt i djurskyddslagstiftningen. Även om inga förändringar gjordes i djurskyddslagens materiella innehåll, ger den dock utrymme för en sådan närmare reglering i vilken djurskyddslagens syfte och allmänna principer på ett bättre sätt kunde avläsas och därmed djurs välbefinnande på ett bättre sätt främjas.

Ur djurets synvinkel granskat är de lokala djurskyddsmyndigheternas prövning av stor betydelse i tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen i enlighet med djurskyddslagens syfte. Vad som ankommer övervakningen av utfodring/mjölkning av slaktdjur/kor i förhållande till 12-timmar regeln, verkar det som om tolkningen och övervakningen av DjurskyddsF 38 § 2 mom. är bristfällig.

För ett effektivt och optimalt djurskydd, som även realiserats för djuret, krävs effektiva och optimalt tillämpade åtgärder på alla organisatoriska nivåer inom förvaltningsområdet.

Både den reglering som sker inom riksdagen på lagnivå och den tolkning av djurskyddslagen som myndigheten gör i samband med sin tjänsteutövning samt den tillämpning av djurskyddslagstiftning som myndigheten verkställer i samband med inspektion skall ske i enlighet med djurskyddslagens syfte enligt det

som är förmånligast för skyddsobjektet – djuret, inte för djurägaren, för innehavaren av djuret eller för lagstiftaren eller myndigheten själv.

## Litteraturförteckning

### *Monografier och artiklar*

- Aaltola Elisa. 2004. *Eläinten moraalinen arvo*. Vastapaino. Tampere.
- Aarnio, Aulis. 1975. *Laki, teko ja tavoite*. Forssa: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Allgårdh, Olof & Norberg, Sven. 2004. *EU och EG-rätten. En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- André, F. & Tuytens, M. 2005: *The Importance of Straw for Pig and Cattle Welfare: A Review*. Applied Animal Behaviour Science 92:261–282.
- Appleby, M.C., Hughes, B.O. & Mench, J.A. 2004. *Poultry Behaviour and Welfare*. Cabi Publishing. Artikeln finns på e-adressen: <http://www.cababstractsplus.org/google/abstract.asp?AcNo=20043121918>
- Beattie, V.E. & O'Connell, N.E.O. 2002. *Relationship Between Rooting Behaviour and Foraging in Growing Pigs*. Animal Welfare 11:295–303.
- Collias, E. & Collias, N. 1966. *Social Organization of a Red Junglefowl, Gallus gallus, Population Related to Evolution Theory*. In Animal Behaviour 51:1337–1354.
- Dawkins, Marian Stamp. 1988. *Behavioural Deprivation: A Central Problem in Animal Welfare*. Applied Animal Behaviour Science 20:209–225.
- de Passillé, Anne-Marie. 2001. *Sucking Motivation and Related Problems in Calves*. Applied Animal Behaviour Science 72:175–187.
- de Passillé, A-M., Christopherson, R. & Robert-Rushen, J. 1993. *Nonnutritive Sucking by the Calf and Postprandial Secretion of Insulin, CCK, and Gastrin, Physiology & Behavior*. Applied Animal Behavior Science 1993:54, 1069–1073.
- Douglas, M.B. 1948. *Social Factors Influencing the Hierarchies of the Domestic Hen: Interactions Between Resident and Part-time Members of Organized Flocks*. Animal Behaviour 21:147–182.
- Friend, Ted. 1989. *Recognizing Behavioral Needs*. Applied Animal behaviour Science 22:151–158.
- Guhl, A-M. 1953. *Social Behaviour of the Domestic Fowl*. Manhattan: Transactions of the Kansas Academy of Science (1903–) 1968:71:379–384.
- Hagsgård, Anders. 1996. *EG-rätten i nationell rättstillämpning*. Stockholm: Anders Hagsgård och Juristförlaget (Juristförlaget ingår i Norstedts Juridik AB).
- Hepola, Helena. 2008. Academic dissertation: *Rearing Strategies of Young Dairy Calves in Relation to Production, Behaviour and Welfare*. University of Helsinki, Department of Animal Science. Publications 92. Helsinki.
- Heuru, Kauko. 2003. *Hyvä hallinto*. Tekijä ja Edita Publishing Oy. Helsinki
- Huber-Eicher, B. 1999. *A Survey of Layer-Type Pullet Rearing in Switzerland*. Worlds Poultry Science Journal 55:83–91.

Hughes, B.O. & Wood-Gush, D.G.M. 1977. *Agonistic Behaviour in Domestic Hens: the Influence of Housing Method and Group Size*. *Animal Behaviour* 25(4):1056–1062.

Husa Jaakko & Pohjolainen Teuvo. 2002. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet -johtatus julkisoikeuteen*. Talentum. Helsinki.

Hutson, G.D., 1991. *A note on hunger in the pig: sows on restricted rations will sustain an energy deficit to gain additional food*. *Animal Production* 52:233–235.

Keeling, L. & Jensen, P. 2002. *Behavioural Disturbances, Stress and Welfare*. I verket Jensen, P. (red.) *The Ethology of Domestic Animals*. An Introductory Text. CABI Publishing. Oxon, UK.

Keil, N. & Langhans, W. 2001. *The Development of Intersucking in Dairy Calves Around Weaning*. *Applied Animal Behaviour Science* 72:295–308.

Kulla Heikki. 2008. *Hallintomenettelyn perusteet*. Talentum. Juridica-kirjasarjan 1. teos. Seitsemäs, uudistettu painos. Helsinki.

Lawrence, A.B., Appleby, M.C., Macleod, H.A., 1988. *Measuring hunger in the pig using operant conditioning: the effect of food restriction*. *Animal Production* 47:131–137.

Lepistö, Outi. 2007. *Viranomaisyhteistyön mahdollisuuksista*, Finska veterinärtids-skriften 11:654.

Lundqvist, Eveliina. 2005. *Miten eläinsuojelulainsäädäntö mahdollistaa kanojen (Gallus gallus) lajityypillisen käyttäytymisen nykypäivän tuotanto-oloissa? Pro gradu -tutkielma. Ympäristönsuojelutiede*. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Helsingin yliopisto, kesäkuu 2005. Avhändlingen finns på e-adressen: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/bio/bioja/pg/lundqvist/>

Merisalo, Tero. *Tarvitsemme ympäristö- ja maaseutuministeriön*, Helsingin Sanomat 4.2.2008.

Mononen, Jaakko. 2004. *Eläinten hyvinvointi: yhteiskuntatieteistä biologiaan ja takaisin*. I publikationen Huuskonen Arto (red.) utgiven av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi: *Ympäristötekijöiden vaikutukset lihanautojen kasvuun ja hyvinvointiin*. Maa- ja elintarviketalous 54. Kotieläintuotanto 54:6–24. Finns även i pdf-format på adressen [www.mtt.fi/met/pdf/met54.pdf](http://www.mtt.fi/met/pdf/met54.pdf)

Munsterhjelm, Camilla. 2006: *Tutkittua tietoa: Kuivike on monessa mukana*. Sika-lehti 4:46–47.

Munsterhjelm, Camilla. 2006: *Kuivikkeen käyttö vähentää häiriökäyttäytymistä ja parantaa sikojen kasvua*. Pressmeddelande 4.10.2006 under Forskarskolan för djurvälfaärdens höstseminarium i Kuopio. Meddelandet finns på e-adressen: [http://www.vetmed.helsinki.fi/hyvinvointikeskus/julkaisut.htm#sika\\_yleiset](http://www.vetmed.helsinki.fi/hyvinvointikeskus/julkaisut.htm#sika_yleiset).

Munsterhjelm C., Karhapää M., Valros A., Heinonen M., Hälli O., Peltoniemi O.A.T. 2006. *Effects of environmental enrichment early in life on aggressive and explorative behaviour in growing pigs*. In: *Proceedings of the 40th International Congress of the Society for Applied Ethology*, Bristol, UK 8.–12.8.2006

Mäenpää, Olli. 2003. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Författaren och Edita Publishing Oy.

Mäenpää, Olli. 2007. *Grunderna för god förvaltning*. Helsingfors: Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

Niemivuo Matti & Keravuori Marketta. 2003. *Hallintolaki*. WSOY Lakitieto. Helsinki.

Ramonet, Y., Meunier-Salaün, M.C., Dourmad, J.Y., 1999. *High fibre diets in pregnant sows: digestive utilization and effects on the behaviour of the animals*. *J. Animal Science* 77:591–599

- Remience, V., Wavreille, J., Canart, B., Meunier-Salaün, M.-C., Prunier, A., Bartiaux-Thill, N., Nicks, B., Vandenheede, M. 2008. *Effects of Space Allowance on the Welfare of Dry Sows Kept in Dynamic Groups and Fed With an Electronic Sow Feeder*. Applied Animal Behaviour Science. 112 (3):284–296.
- Robert, S., Matte, J.J., Farmer, C., Girard, C.L., Martineau, G.P., 1993. *High-fibre diets for sows: effects on stereotypes and adjunctive drinking*. Applied Animal Behaviour Science 37:297–309
- Spooler, H.A.M., Burbidge, J.A., Edwards, S.A., Simmins, P.H., Alistair, B.L. 1995. *Provision of Straw as a Foraging Substrate Reduces the Development of Excessive Chain and Bar Manipulation in Food Restricted Sows*. Applied Animal Behaviour Science 43:249–262.
- Suksi, Markku. 2002. *Finlands statsrätt; en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter/ Åbo Akademi.
- Valros, A., Ahlström, S., Rintala, H., Häkkinen, T. & Saloniemi, H. 2004. *The Prevalence of Tail Damage in Slaughter Pigs in Finland and Associations to Carcass Condemnations*. Acta Agricultura Scandinavica Section A 54: 213–219.
- Wahlberg, Birgitta. 2007. *Viranomaisyhteistyötä ihmisen ja eläimen hyväksi*. Finsk veterinärtidsskrift 9:464–466.
- Wahlberg, Birgitta. 2007. *Eläinsuojelun lainsäädäntö tuotanto- ja teuraseläinten hyvinvoinnin takaajana*. Joensuu: Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti Maaseudun uusi aika 2:5–18.
- Wahlberg, Birgitta. 2008. *Pro bono publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa*. Helsingfors: JFT Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1:1–31.
- Webster, J. 1995. *Animal Welfare. A Cool Eye towards Eden*. Blackwell Science. Oxford, UK.
- Wood-Gush, D.G.M., Vestergaard, K. & Volker Petersen, H. 1990. *The Significance of Motivation and Environment in the Development of Exploration in Pigs*. Biology of Behaviour 15:39–52.

### Lagar och förordningar

Djurskyddslag 247/1996

Finlands grundlag 731/1999

Lag om transport av djur 1429/2006

Djurskyddsförordning 396/1996

Statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen 910/2002

Statsrådets förordning om ändring av 20 § i djurskyddsförordningen 860/2004

Statsrådets förordning om ändring av 20 och 25 § djurskyddsförordningen 425/2000

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djurskyddskrav vid svinhållning 14/VLA/2002

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djurskyddskrav vid hönsållning 10/VLA/2000

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om djurskyddskrav vid hållande av kalkoner 1/VLA/2002

### *Regeringen propositioner och övriga förarbeten till lag*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag 36/1995

Regeringen proposition till riksdagen med förslag till Finlands konstitution 1/1998

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag och lag om ändring av hälsovårdslagen 53/2005

Jord- och skogsbruksutskottets betänkande 10/1995

Jord- och skogsbruksministeriets promemoria med förslag om ändring till djurskyddsförordningens 14 §, 17 §, 23 § och 50 §, daterat den 7.11.2002.

Jord- och skogsbruksministeriets promemoria 2004:2 *Ehdotus lantaisten eläinten käsittelyn suositus sopimukseksi*. Helsinki 2004.

Jord- och skogsbruksministeriets promemoria: *Förslag till ändringar till Statsrådets förordning om ändring av djurskyddsförordningen*, daterat den 7.11.2002.

### *EG-rättsliga källor*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien (allmänna förordningen om livsmedelshygien)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (hygienförordningen)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (kontrollförordningen)

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare

Rådets förordning (EG) nr 2092/1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel

Rådets beslut 92/583/EEG om antagande av ändringsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur

Rådets beslut 78/923/EEG om skydd av animalieproduktionens djur

Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare.

Kommissionens direktiv 2001/93/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning

Rådets direktiv 2004/68/EG om fastställande av djurhälsoregler för import till och transitering genom gemenskapen av vissa levande hov- och klövdjur

Rådets direktiv 2002/99/EG om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel

Rådets direktiv 2001/88/EG om ändring av direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning

Rådets direktiv 98/58/EEG om skydd av animalieproduktionens djur

Rådets direktiv 91/630/EEG om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning

### *Djurskyddsbeslut*

Djurskyddsbeslut givet av östra Finlands länsstyrelse i St.Michel den 6.2.2006, ISLH/St:Michel 2005-03724/Ma-35 gällande transport och förvaring av kalkoner.

Djurskyddsbeslut givet den 29.12.2006, 291206/2006 gällande transport och förvaring av kalkoner.

### *Rättsfall*

Högsta förvaltningsdomstolen den 19.6.1997/1568 HFD 1997:57 Dnr 1526/7/96

Högsta förvaltningsdomstolen den 19.6.1997/1569 HFD 1997:58 Dnr 1710/7/96

Vasa hovrätt den 26.10.2007/1376 Dnr R 07/907 Saknr VaHR:2007:7. Besvärslöv till HD givits nr 2008:7.

### *Internetkällor*

Jord- och skogsbruksministeriets hemsida: Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia.

[http://www.mmm.fi/attachments/5gtVvmZ1L/5jwHnH57g/Files/CurrentFile/tuotantoelain-ten\\_hyvinvointistrategia.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/5gtVvmZ1L/5jwHnH57g/Files/CurrentFile/tuotantoelain-ten_hyvinvointistrategia.pdf).

Livsmedelssäkerhetsverkets hemsida: Sammanställning av stadganden i Europeiska gemenskapernas råds förordning 2092/91. Februari 2008. [http://www.evira.fi/portal/se/v\\_\\_xtproduktion\\_och\\_foder/ekoproduktion/forfattningssamling\\_gallande\\_ekologisk\\_produktion/](http://www.evira.fi/portal/se/v__xtproduktion_och_foder/ekoproduktion/forfattningssamling_gallande_ekologisk_produktion/)

Farm Animal Welfare Councils hemsida: What is the Farm Animal Welfare Council. [www.fawc.org.uk](http://www.fawc.org.uk).

Farm Animal Welfare Councils hemsida: Five freedoms. <http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm>.

### *Övriga källor*

A-Zoom den 3.8.2007 kl 21 (TV1): *Kalkkunan salainen matka. Litistetty lintu vai terve teuraseläin?*

Eläinten Ystävä -tidningen 4/2005 Finlands djurskyddsförenings öppna brev den 8.12.2005 till Jord- och skogsbruksministeriet och HK Ruokatalo gällande transporter av kalkoner för slakt.

Lihatalous 1/2007 *Kalkkunaa käsityönä*.

Turun Sanomat den 4.4.2007 *Kotimainen kalkkunoiden tuotanto räpistelee tappiolla*.

Ilta-lehti den 4.8.2006 *Kalkkunan karu matka. Kalkkunat kärsivät pienissä kuljetushäkeissä matkalla teurastamolle*.

Jokasorkka-tidningen 11/2003 och 12/2003 *Teurasrehujen lantaisuus del 1 och 2*.

Förfrågning till statens besiktningsveterinärer och länsveterinärer sändt per e-mail den 18.3.2008 och den 4.5.2008 om praxis med utfodring av djur i slakteriet, mjölkning av kor vid behov i slakteriet och beträffande djurs väntetider i slakteriet före slakt.

Svar av fyra (4) besiktningsveterinärer och fyra (4) länsveterinärer. Svaren finns tillgängliga hos doktoranden för påseende vid behov.

Förfrågan till Jord- och skogsbruksministeriet sändt per e-mail den 24.4.2008 gällande hur tätt kalkoner hålls i produktionshallarna, speciellt vid slutskedet av produktionen vid tidpunkten för slakt.

Svar av distriktchef Virpi Norja vid Länsi-Kalkkuna Oy. Förfrågningen hade vidareförmedlats från ministeriet till Evira och därifrån till Länsi-Kalkkuna Oy. Svaret finns tillgängligt hos doktoranden för påseende vid behov.

Information om fjäderfäns behov och beteendestörningar givet per e-mail den 24.6.2008 av t.f professor Laura Hänninen vid Helsingfors universitet/ veterinärmedicinska fakultetet.







## Artiklar

### Referee-granskad artikel

*Pol.mag., doktorand i offentlig rätt Birgitta Wahlberg, Åbo Akademi*

## Pro bono publico?

En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa<sup>1</sup>

### 1. Inledning

Livsmedelslagstiftningen inbegriper idag mer än tidigare även bestämmelser med vilka man direkt eller indirekt strävar efter att skydda djur och djurs hälsa.<sup>2</sup> Om produktionsdjurens välbefinnande och skydd mot lidande vid slakt och därtill anslutna åtgärder regleras i huvudsak i djurskyddslagstiftningen och i lagstiftningen gällande livsmedel med animaliskt ursprung. Inkorporeringen av djurskyddsbestämmelser i övriga regleringsområden som berör levande djur är en utveckling som måste anses, åtminstone rättsligt, gynna djuren. Betydelsen av en sådan lagtolkning och -tillämpning som på bästa möjliga sätt säkerställer djurets väl framhävs i tillsyns- och övervakningsmyndighetens verksamhet och bidrar till att omständigheterna och hanteringen av djur verkställs på ett sådant sätt att de gynnar djurets faktiska nivå av välbefinnande.

I och med att produktionsdjur föds upp och används för livsmedelsproduktionen har effektiviteten i den av myndigheten verkställda livsmedels- och djur-

---

<sup>1</sup> Artikeln inkluderas i skribentens doktorsavhandling om reglering och övervakning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. I avhandlingen ingår analys av alla djurskyddsbeslut som fattats i Finland gällande produktions- och slaktdjur under perioden 1996–2006. I denna artikel avgränsas det empiriska materialet tidsmässigt till åren 2004–2006. I och med att artikeln är en del av en större helhet kommer en närmare rättspolitisk diskussion av ämnet inte att inkluderas i denna text utan föras i avhandlingen då hela forskningsmaterialet analyserats.

<sup>2</sup> I inledningen till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om kontroll av produkter av animaliskt ursprung (kontrollförordningen) punkt 4 konstateras bland annat att den offentliga kontrollen av produkter med animaliskt ursprung skall omfatta i förekommande fall också djurs hälsa och djurskydd, och i punkt 6 inkluderas djurskyddet till riskbedömningen av folkhälsan. Som exempel bestäms i kontrollförordningens kapitel II, artikel 5, punkt 3 c) och d) att den officiella veterinären skall efter att ha utfört kontroll enligt punkt 1 (gäller besiktning av djuren före och efter slakt samt djurskydd) och 2 (gäller kontrollmärkningen av slaktkropparna) i förordningen fatta beslut om de levande djuren och i djurskyddsfrågor.

skyddsövervakningen och till den anknutna offentliga makten inte endast betydelse för den enskilde djurägaren eller innehavaren, utan även för allmänheten. Regleringen gällande skyddet av produktions- och slaktdjur samt de för produktions- och slaktverksamheten ställda hygieniska och veterinärmedicinska kraven, bör ses som oskiljbara delar av samma helhet. Denna helhet berör allmänhetens intressesfär och tjänar folkhälsan samt livsmedelssäkerheten och konkretiseras dels genom säkerheten i den mat av animaliskt ursprung som de flesta dagligen äter, dels genom allmänhetens förtroende gentemot myndigheten att de säkerställer för djuren ett sådant skydd och välbefinnande som är i enlighet med lag. Förtroendet för både livsmedelssäkerheten och effektiviteten i de myndighetsåtgärder som berör djurens liv och välbefinnande, även i ett etiskt och moraliskt hänseende, utmynnas i rådande uppfattningar om animaliska livsmedel och dessa produkters acceptabla eller icke acceptabla kvalitetsnivå.<sup>3</sup>

I Finland slaktas ca 200 000 fjäderfän per dag<sup>4</sup> i sådana anläggningar som kategoriseras som (stora) slakterier enligt livsmedelslagens (LivsmL 23/2006) 6 § punkt 23.<sup>5</sup> Därtill slaktas mindre mängder fjäderfä i små slakterier runt om i landet. Med ett litet slakteri menas enligt LivsmL 43 § 4 mom. ett slakteri som får slakta högst 150 000 fjäderfän per enhet per år. De små slakterierna övervakas av den kommunala tillsynsmyndigheten i stöd av LivsmL 32 § och 43 § 2 mom., medan övriga slakterier övervakas av Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) i stöd av LivsmL 30 § punkt 2. För tillfället finns det i Finland sex (6) slakterier<sup>6</sup> som slaktar fjäderfä och som är godkända enligt de hygienkrav och funktionsmässiga samt byggnadstekniska krav som ställs i LivsmL 10 § på livsmedelslokaler och primärproduktionsställen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Se närmare Kupsala, S., Maaseudun uusi aika, 2/2007, s. 21–26 om hur dessa uppfattningar orsakar spänningar och ambivalens i konsumentens köpbeteende.

<sup>4</sup> Uppskattningen baserar sig på produktionsuppgifter av fjäderfäkött som finns på Fjäderfäförbundets hemsida: år 2006 producerades ca 87 milj.kg fjäderfäkött som omvandlat till antal djur är ca 55 366 777 fjäderfän. Därtill slaktades 400 000 äggproducerande hönor. I det totala antalet ingår inte fjäderfän som slaktades i de små slakterierna. Se [http://www.siiipi.net/siipikarjaliitto/skl\\_info\\_se.html](http://www.siiipi.net/siipikarjaliitto/skl_info_se.html). Därtill användes i beräkningen information som emottogs per e-mail från Fjäderfäförbundet rf. den 23.7.2007. Vid beräkningen av mängden slaktade fjäderfän per dag har 55 366 777 stycken fjäderfän dividerats med 254 slaktdagar (365 dagar–111 dagar (lördagar + helgdagar år 2007)=254 slaktdagar i året) = 217 979 fjäderfän per dag.

<sup>5</sup> Sådana slakterier vid vilka slaktmängden per år överskrider 150 000 slaktdjur eller vid vilka slaktas även andra djur än renar.

<sup>6</sup> Enligt uppgifter från Livsmedelssäkerhetsverkets (Evira) hemsida den 18.7.2007: [http://www.evira.fi/portal/se/livsmedel/tillsyn\\_och\\_foretagare/eu\\_godkanda\\_finska\\_anlaggningar/](http://www.evira.fi/portal/se/livsmedel/tillsyn_och_foretagare/eu_godkanda_finska_anlaggningar/)

<sup>7</sup> I kontrollförfordningen (EG) nr 854/2004 kapitel II, artikel 3, punkt 1 a) bestäms att den behöriga myndigheten inte får godkänna anläggningen innan livsmedelsföretagaren visat att den uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien (allmänna förordningen om livsmedelshygien) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (hygienförfordningen) samt andra relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Bestämmelserna i hygienförfordningen kompletterar kraven som ställs i den allmänna förordningen om livsmedelshygien. Om godkännande av livsmedelslokaler regleras i LivsmL 13–15 §.

Oron för fjäderfäns, speciellt kalkontuppars och broilermödrars välbefinnande i samband med slakt och därtill anslutna åtgärder har under de senaste åren uppmärksammat och behandlats såväl av livsmedelsindustrin och olika sakkännare inom området som av djurskyddsmyndigheten och domstolen.<sup>8</sup> Det hur fjäderfäns välbefinnande och skydd regleras och hur bestämmelserna tolkas och tillämpas i förvaltningsverksamheten borde även tjäna allmänhetens bästa.<sup>9</sup> Uppmärksamheten kring produktionsdjurshållningen och slaktverksamheten antyder att skyddet av djur och främjandet av deras välbefinnande i sig själv fått

<sup>8</sup> Åbo förvaltningsdomstols beslut 05/0002/1 (02273/04/5403) givet den 11.1.2005 gällande djurskyddsbeslut av statens besiktningsveterinär givet den 17.11.2004 angående förbud att åsamka kalkoner onödigt lidande i samband med transport och förvaring. Åbo förvaltningsdomstols beslut 05/0118/1 (00212/05/5403) givet den 18.4.2005 gällande djurskyddsbeslut av statens besiktningsveterinär givet den 12.1.2005 angående förbud att åsamka kalkoner onödigt lidande i samband med transport och förvaring.

Åbo förvaltningsdomstols beslut 05/0119/1 (00258/05/5403) givet den 18.4.2005 gällande djurskyddsbeslut av statens besiktningsveterinär givet den 14.1.2005 angående förbud att åsamka kalkoner onödigt lidande i samband med transport och förvaring. Åbo förvaltningsdomstols beslut 05/0292/1 (00351/05/5403) gällande djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 27.1.2005 angående förbud att transportera 121 dygn gamla, av förädlingsprodukten-300 Nicholas-rasens kalkoner i de för tillfället ibrukvarande transportemballagen. Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0178/1 (0045/06/5403) givet den 20.6.2007 gällande djurskyddsbeslut av västra Finlands länsstyrelse i Åbo givet den 31.1.2006 om påbud att korrigera de förfarandena i slakteriet som strider mot djurskyddsbestämmelserna. Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0177/1 (00261/06/5403) givet den 20.6.2007 gällande djurskyddsbeslut av statens besiktningsveterinär givet den 12.1.2006 om förbud att transportera kalkoner så att de inte kan stå i naturlig ställning, korrigera sin ställning eller lägga sig ned eller så att de skadas av transportemballaget.

Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0753/2 (01504/06/5403) gällande djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 12.7.2006 gällande slaktfåglarnas väntetider på slakt. Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0754/2 (02310/06/5403) gällande djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 19.10.2006 gällande transport av broiler som används till avel (fåglarna utsatts för kyla, en del av fåglarna ej i transportabel kondition, minimiutrymmeskravet ej uppfyllts).

Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0755/2 (02509/06/5403) gällande djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 21.11.2006 gällande slaktfåglar som utsatts för kyla och ogynnsamma väderleksförhållanden. Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0915/2 (02510/06/5403) gällande djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 1.12.2006 gällande för tätt packade broiler och kalkoner i transportemballagen.

Djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 29.12.2006 och djurskyddsbeslut av västra Finlands länsstyrelse i Wasa givet den 1.2.2006 samt östra Finlands länsstyrelse i St:Michel givet den 6.2.2006 gällande transport och förvaring av kalkoner i slakteriet.

Djurskyddsbrottsdom utfärdad den 21.12.2006 av Tingsrätten i Kokemäki 06/598 R06/185 (6310/R/0001922/04). Djurskyddsbrottsdom utfärdad den 3.9.2007 av Tingsrätten i Kokemäki 07/330/722 (R 07/232/722). Se även Eläinten Ystävä-tidningen 4/2005 Finlands djurskyddsförenings öppna brev den 8.12.2005 till Jord- och skogsbruksministeriet och HK Ruokatalo gällande transporter av kalkoner för slakt, tidningen Lihatalous 1/2007 *Kalkkunaa käsityönä* s. 4–5, Turun Sanomat den 4.4.2007 *Kotimainen kalkkunoiden tuotanto räpistelee tappiolla* och Iltalehti den 4.8.2006 *Kalkkunan karu matka*. *Kalkkunat kärsivät pienissä kuljetushäikeissä matkalla teurastamolle*. A-Zoom den 3.8.2007 kl 21 (TV1): *Kalkkunan salainen matka*. *Litistetty lintu vai terve teuraseläin?*

<sup>9</sup> Aarnio har påpekat att rätten inte enbart är ett normsystem utan på flera olika sätt i växelverkan med samhället. *Tolonen* har å sin sida framhåvt att rätten i sig själv inte återspeglas till samhället, utan att återspeglingsen sker indirekt via de rättsliga aktörerna (oikeudelliset toimijat). Se närmare Aarnio, A., 1988 och Tolonen, H., 2003.

större betydelse i samhället, varmed det är motiverat att även i den här artikeln, kanske till och med något accentuerat granska och systematisera de hygienrättsliga bestämmelserna som anknyts till djurskyddet.

Tre allmänna frågor anknyts till den specifika problematiken gällande skydd av fjäderfä; för det första, vad innebär regleringen gällande fjäderfäns välbefinnande och skydd för djurets förhållanden under transporthändelsen och i slakteriet? För det andra, hur regleras och vilka krav ställs gällande tillsynen och övervakningen av fjäderfäns rättsliga välbefinnande och djurskydd i livsmedels- och djurskyddslagstiftningen? Och för det tredje, vilka berättigade förväntningar gällande effektiviteten<sup>10</sup> i den av myndigheten verkställda tillsynen och övervakningsverksamheten kan djurskydds- och livsmedelslagstiftningen anses väcka hos allmänheten? Mer specifika problemställningar ställs genomgående vid aktuella sammanhang i artikeltexten.

Fastän den föreliggande artikeln behandlar i huvudsak förvaltningsorganisationsstrukturen och myndighetens befogenheter, är utgångspunkten dock att analysera vad som rättsligt avses med fjäderfäns välbefinnande. Detta motiveras å ena sidan av det allmänt rådande intresset i samhället gentemot produktionsdjurs välbefinnande och andra sidan av det att det rättsligt etablerade djurskyddet och nivån av välbefinnande kan anses som grund för både livsmedels- och djurskyddsmyndighetens verksamhet. Därför granskas innehållet i de gemenskapsrättsliga rättsakterna gällande livsmedel relativt detaljerat vad som ankommer djurskyddet (kapitel 2). Det är meningen att dels kritiskt granska vad som rättsligt menas med skydd av fjäderfä, dels granska och diskutera innebörden och effektiviteten av därtill hörande, och av djurskydds- och livsmedelsmyndigheten verkställd, tillsyn och övervakning. Med andra ord diskuteras tillsynsmyndighetens befogenheter och övervakningsverksamhet i förhållande till djurskyddslagens syfte och den nivå av välbefinnande som tillskrivs fjäderfä i stöd av djurskydds- och livsmedelslagstiftningen (kapitel 3 och 4). Avslutningsvis diskuteras frågan om verkställda myndighetsåtgärder i samband med tillsyn och övervakning av transporthändelsen och uppbevaringen av kalkontuppar i slakteriet på bästa möjliga sätt tjänar livsmedelssäkerheten och folkets väl (kapitel 5) utan att dock inkludera i texten en djupgående rättspolitisk diskussion av ämnet.

---

<sup>10</sup> Ett av målen med den gällande djurskyddslagen var att försnabba och effektivisera de åtgärder genom vilka djurens välbefinnande kan förbättras i sådana situationer då missförhållandena kräver snabba åtgärder eller i situationer då den person som ansvarar för djurens välbefinnande inte ombesörjer att djurens förhållanden, vård och behandling förbättras. RP 36/1995, s. 1. Rättsligt kan effektiviteten mätas till exempel genom analysering av djurskyddsbeslut i förhållande till djurskyddslagens mening och allmänna principer. En sådan analys inkluderas inte till denna artikel, utan granskningen fokuserar på regleringens innehåll och de berättigade förväntningarna som kan härledas från bestämmelserna gällande dels fjäderfäns rättsliga välbefinnande och dels tillsyns- och övervakningsverksamheten (i hänsyn att säkerställa det rättsligt reglerade välbefinnandet).

Fastän innehållet i den aktuella presentationen kunde vidgas till att gälla även andra djurgrupper än endast fjäderfä, poängteras att det föreliggande forskningsarbetet utarbetats specifikt genom studier och systematisering av det rättsliga materialet som funnits tillgängligt gällande fjäderfä och med tyngdpunkt på regleringen gällande djurskydd och djurs välbefinnande i livsmedelslagstiftningen. Vid analysen av de myndighetsbeslut och åtgärder som fattats gällande kalkontuppars välbefinnande under transporthändelsen och förvaringen i slakteriet beaktas dock specifikt bestämmelserna i djurskyddslagstiftningen.

Artikeln innefattar endast vad som stadgats angående slakterier, inte bestämmelser gällande specifikt små slakterier eller slaktplatser. Regleringen gällande den kommunala livsmedelstillsynsmyndigheten<sup>11</sup> samt slakt på religiösa grunder<sup>12</sup> har uteslutits i sin helhet.

I artikeln avses med djurets *välbefinnande* den helhet som formas av djurets psykiska, fysiska och sociala hälsa samt beteende och som kommer i uttryck genom djurets förmåga att anpassa sig till de händelser som sker och de förhållanden som råder i omgivningen. Med *djurets rättsliga välbefinnande* avses det välbefinnande som inskrivits i lagstiftning gällande levande djur och som konstrueras utifrån de juridiska grundsatserna och den kunskap som funnits och finns tillgänglig för lagstiftaren om djurs välbefinnande. I begreppet rättsligt välbefinnande inkluderas även de åtgärder med vilka man strävar efter att rättsligt skydda djur från onödigt lidande, onödig smärta och plåga med stöd av lag. Med *djurets faktiska välbefinnande* menas sådan kunskap om djurens välbefinnande som baserar sig på annan än rättsvetenskaplig forskning om djur som levande och kännande varelser.

Med *smärta* avses den fysiska smärtan djuret känner, med *plåga* själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret och med *lidande* själsliga eller kroppsliga förmimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets hälsa och välbefinnande. Med *onödigt lidande* avses sådant lidande (inkl. smärta och plåga) hos djuret som kan undvikas, förhindras eller förebyggas samt de åtgärder eller sådan verksamhet, behandling eller hantering som enligt lag åsamkar djur onödigt lidande och som är förbjudet i stöd av lag.<sup>13</sup>

Med *åtgärder före slakt* avses lastningen av fjäderfän i transportlådor eller -burar på djurhållningsenheten, transporten till slakterier, avlastningen av transportlådorna eller -burarna från transportfordonet till slakteriets förvaringsutrymmen, förvaringen av fjäderfän i slakteriet, hanteringen av djuren i samband med upphängandet i bedövningsanläggningen eller vid framforslingen till bedöv-

---

<sup>11</sup> Se närmare om den kommunala livsmedelstillsynens organisation och uppgifter i LivsmL 32–33 §.

<sup>12</sup> Se närmare om slakt på religiösa grunder i DjurskyddsF 45–48 §.

<sup>13</sup> Definition av begreppen lidande, smärta och plåga i enlighet med Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP) 36/1996 detaljmotivering till DjurskyddsL 1 §, s. 20.

ningsanläggningen och tömningen av transportlådorna i den, själva bedövningen och till sist blodavtappningen. Med *transport/transporthändelsen* menas ilastning, avlastning och omlastning samt själva transporten av djuren till slakteriet tills avlastningen slutförts i slakteriet.<sup>14</sup>

Begreppet *slaktdjur* används då texten berör slakteriets verksamhet och åtgärderna före slakt. Begreppet *produktionsdjur* används då texten berör bestämmelser som gäller verksamheten, åtgärder eller hanteringen av djuren i djurhållningsenheten. Begreppen åtskiljs fastän saken eller ärendet både artsmässigt och fysiskt kan gälla samma djur eller djurägare/innehavare. Begreppen *djuren/fåglarna* används i artikeln i en allmän bemärkelse och inkluderar både produktions- och slaktdjur.

Med *offentlig veterinär* avses en veterinär med behörighet att i enlighet med förordning gällande kontroll av produkter av animaliskt ursprung (EG) nr 854/2004 (kontrollförordningen) arbeta som officiell veterinär i ett slakteri. Med *besiktningsveterinär* avses en statlig veterinär i tjänsteförhållande till Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) med ansvar över köttbesiktning och övervakningen av ett slakteri i Finland. Fysiskt är det dock frågan om en och samma person.

## 2. Aspekter av djurskydd i de gemenskapsrättsliga rättsakterna gällande livsmedel

Fastän djur rättsligt sätt är varor avsedda att användas som livsmedel, är de framtill bedövningen och blodavtappningen kännande varelser vars välbefinnande enligt lag skall främjas och i stöd av lag skyddas från onödigt lidande. Europeiska gemenskapens (EG) livsmedelslagstiftning reviderades år 2004 och från och med år 2006 tillämpas vad som reglerats i det s.k. EG-rättsliga hygienpaketet. Paketet består av fem rättsakter:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien (allmänna förordningen om livsmedelshygien),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (hygienförordning),<sup>15</sup>
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (kontrollförordning),

<sup>14</sup> Definitionerna är i enlighet med djurskyddsförordningens (DjurskyddsF 396/1996) 11 kapitel om slakt och därtill anslutna åtgärder samt definitionen om transport i lag om transport av djur (1429/2006) 4 §.

<sup>15</sup> Hygienförordningen tillämpas inte på den lokala detaljhandeln, utom i de fall då köttet levereras vidare till annan detaljhandel. Hygienförordningen tillämpas inte heller då bl.a. små mängder kött av på gården slaktade fjäderfän levereras till konsumenten. Se närmare hygienförordningen kapitel I, artikel 1, punkt 1–6.



- Rådets direktiv 2002/99/EG om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel<sup>16</sup> och
- Rådets direktiv 2004/68/EG om fastställande av djurhälsoregler för import till och transitering genom gemenskapen av vissa levande hov- och klövdjur.<sup>17</sup>

Enligt artikel 249 i EG-fördraget är en *förordning* till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat medan *direktiv* endast är bindande till vad som ankommer det resultat som skall uppnås.<sup>18</sup> Således kan den nationella myndigheten välja form eller sätt för implementeringen av ett direktiv i den nationella lagstiftningen, dvs. i den normhelhet som i bred bemärkelse kan anses utgöra lagstiftning, medan förordningar endast kan kompletteras med bestämmelser gällande dess nationella tillämpning i enlighet med vad som bestäms i EG-förordningen.<sup>19</sup>

I den allmänna förordningen om livsmedelshygien, hygienförordningen och kontrollförordningen ställs de mest centrala gemenskapsrättsliga kraven om djurskydd och ansvaret därom samt den tillsyn och övervakning som skall verkställas av den nationella myndigheten. I den allmänna förordningen om livsmedelshygien kapitel I, artikel 1, punkt 1 a) bestäms att det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten ligger hos livsmedelsföretagarna. Bland annat bestäms i hygienförordningens kapitel I, artikel 1, punkt 6 b) att förordningens tillämpning inte får påverka kraven på djurskydd. Vissa allmänna bestämmelser gällande djurskydd har också inskrivits i förordningen. Det bestäms till exempel i bilaga III, avsnitt II, kapitel I, punkt 1 att djuren skall behandlas varsamt och så att onödigt lidande undviks vid uppsamlingen och under transporten till slakteriet.

I kontrollförordningens bilaga I gällande färskt kött, avsnitt IV, kapitel V ställs mera specifika krav gällande tillsyn och besiktning av fjäderfä. Kapitlet är indelat i sex (6) punkter i vilka regleras såväl om besiktning av djuren före slakt (*ante mortem* -besiktning), som om djurskydd och besiktning av köttet efter slakt (*post mortem* -besiktning). Bestämmelserna gällande de levande djuren inkluderar undersökning och inspektion av att djurskyddsbestämmelser följts

---

<sup>16</sup> Rådets direktiv 2002/99/EG har införlivats i den nationella lagstiftningen genom JSMf 38/VLA/2006 om köttbesiktning.

<sup>17</sup> Rådets direktiv 2004/68/EG har införlivats i den nationella lagstiftningen genom JSMf 468/2006 om djursjukdomskrav vid import av hästdjur från stater utanför Europeiska unionen.

<sup>18</sup> Se närmare Allgårdh, O. & Norberg, S., 2004, s. 111. Se även Joutsamo, K. et al., 2000, s. 66–78.

<sup>19</sup> Då det uttryckligen krävs i en förordning får en medlemsstat vidta legislativa, administrativa och fiskala åtgärder. Hagsgård, A., 1996, s. 27–28.

och över att det inte förekommer tecken på tillstånd som kan inverka menligt på människors eller djurs hälsa.<sup>20</sup>

De ovan nämnda punkterna påvisar att skyddet av djur och djurets välbefinnande är oskiljbara och viktiga delar av händelserna i livsmedelsproduktionskedjan som även har betydelse för livsmedelssäkerheten. Fastän genomförandet av en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa är ett av de grundläggande målen med livsmedelslagstiftningen<sup>21</sup> bör den offentliga kontrollen av produkter av animaliskt ursprung i förekommande fall även omfatta djurens hälsa och djurskydd.<sup>22</sup> Sålunda bör i förekommande fall även djurskyddsbestämmelserna beaktas och följas med samma noggrannhet som till exempel bestämmelserna gällande hygien. En prioritering av livsmedelskrav på bekostnad av djurskyddet kan på ett rättsligt hållbart sätt ske endast i stöd av en högre norms bestämelse vars innehåll inte står i strid med djurskyddslagens bokstav,<sup>23</sup> eller då det uttryckligen reglerats i en aktuell livsmedelsbestämmelse gällande levande djur att djurskyddsbestämmelserna inte bör beaktas vid tillämpningen av livsmedelsnormen. Sådana bestämmelser ingår dock inte i livsmedelslagstiftningen. Tvärtom poängteras i livsmedelslagstiftningen betydelsen av att djurs hälsa och välbefinnande samt djurskyddet beaktas i sådan livsmedelsverksamhet som berör levande djur. Således är det inte heller betydelselöst vare sig för djuren, djurens ägare eller innehavare eller för allmänheten, hur tillsynen och övervakningen av verksamheten är organiserad och hur därtill hörande myndighetsbefogenheter är reglerade.

I bild 1 nedan illustreras utgångstanken för den kommande argumenteringen. Djurets rättsliga välbefinnande ses som grund för å ena sidan de rättigheter och skyldigheter som åläggs djurets ägare eller innehavare i stöd av lag och å andra sidan den tolkning och tillämpning av bestämmelserna som tillsyns- och övervakningsmyndigheten verkställer i sin tjänsteutövning. I och med att djurhållningsenheterna och slakterierna i huvudsak är stängda för allmänheten ses

---

<sup>20</sup> Kontrollförfordning, bilaga I, avsnitt IV, kapitel V, punkt 4 b) gällande *ante mortem*-besiktning av fjäderfä. I de allmänna kraven i kontrollförfordningens bilaga I gällande den officiella veterinärens inspektionsuppgifter bestäms i avsnitt I, kapitel II, punkt B 2) att för varje enskilt, besiktigat djur måste det av *ante mortem*-besiktningen framgå huruvida det finns tecken på brister i djurskyddshänsen. Därtill bestäms i punkt C att den officiella veterinären i samband med *ante mortem*-besiktningen skall verifiera att tillämpliga bestämmelser om djurskydd har följts. Det bör dock påpekas att *ante mortem*-besiktningen av fjäderfä inte sker individuellt för varje djur, utan besiktningen verkställs med en allmän överblick av djuren i transportemballagen. I en transportlast ingår tusentals fåglar varmed en individuell besiktning skulle vara omöjlig att verkställa i praktiken (antal djur per emballage varierar enligt fågelart). I kalkontransporter är antalet djur per transport ca 1000–1500. Information given av statens besiktningsveterinär Saana Kauko per e-mail den 29.8.2007.

<sup>21</sup> Den allmänna livsmedelsförordningen 178/2002, punkt 2 i inledningen.

<sup>22</sup> Kontrollförfordningen punkt 4 och 6 i inledningen.

<sup>23</sup> Detta grundar sig GL 107 § gällande förbudet att tillämpa en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än i lag om innehållet i bestämmelsen strider mot grundlagen eller någon annan lag.

myndighetsverksamheten som allmänhetens »ögon» som skall övervaka och se till att verksamheten tjänar allmänhetens bästa. Som ovan konstaterats är det inte motiverat att åtskilja djurs hälsa och välbefinnande från bland annat de hygienkrav som ställs livsmedel av animaliskt ursprung och sålunda återgår säkerställandet av allmänhetens bästa även till djurets välbefinnande. För den enskilda individen, både djurägaren eller -innehavaren och konsumenten eller allmänheten, är det grundläggande att på ett lättfattligt sätt kunna avläsa från bestämmelserna dels vilken nivå av välbefinnande och skydd som djur tilldelas, dels vilken myndighet som ansvarar för tillsyn och övervakning av dessa bestämmelser och med vilka befogenheter.<sup>24</sup>



Bild 1. Illustration av hur reglering om djurens rättsliga välbefinnande sammankopplas med individens rättigheter och skyldigheter samt myndighetsverksamhet som skall säkerställa även allmänhetens bästa.

I det följande granskas regleringen gällande den organisatoriska myndighetsindelningen och regleringen gällande myndigheternas behörighet som har betydelse för verkställandet av övervakningen av fjäderfäns välbefinnande, dels med tanke på djuret i sig självt, dels på allmänhetens bästa.

<sup>24</sup> De krav som ställs i den rättsliga regleringen gällande djurens välbefinnande kopplas även till djurägarens eller innehavarens rättigheter och skyldigheter och har således betydelse för individens grundläggande rättigheter, såsom t.ex äganderätt, hemfrid, näringsfrihet och rättskydd. De grundläggande rättigheterna tillfaller dock utanför artikelns huvudsakliga behandlingssfär och kommer därför inte att analyseras närmare i det här sammanhanget.

### 3. Fördelning av tillsyn i djurskyddslag och livsmedelslag

#### 3.1 Grunden till den officiella veterinärens och besiktningsveterinärens kompetens och behörighet

I kontrollförordningen regleras specifikt om tillsynsmyndighetens kompetens och arbetsuppgifter samt djurskydd. I inledningen till förordningen, i punkt 9 konstateras att »Med tanke på de officiella veterinärernas särskilda sakkunskap är det lämpligt att de utför revisioner och inspektioner vid slakterier» I kontrollförordningens kapitel I, artikel 2, punkt 1 f), definieras den officiella veterinären som en veterinär som har behörighet att arbeta som officiell veterinär enligt vad som bestämts i kontrollförordningen och som skall utses av den behöriga myndigheten. Enligt kontrollförordningens kapitel II, artikel 5, skall medlemsstaterna se till att offentlig kontroll i fråga om färskt kött äger rum i enlighet med förordningens bilaga I och att den officiella veterinären skall genomföra inspektionsuppgifterna i enlighet med bilagans allmänna krav i avsnitt I, kapitel II och de särskilda kraven i avsnitt IV.<sup>25</sup> Dessa krav presenterades i föregående kapitel. I kontrollförordningens kapitel II, artikel 9, bestäms därtill om åtgärder vid bristande efterlevnad av bestämmelserna i anläggningar inom gemenskapen. Om bristande efterlevnad av bestämmelser som anknyts med *ante mortem* -besiktningen av djuren konstateras, skall den behöriga myndigheten vidta åtgärder för att se till att livsmedelsföretagaren avhjälper situationen.

I LivsmL 6 § 6 punkten definieras tillsynsmyndigheten som statlig eller kommunal myndighet som i stöd av livsmedelslagen sköter tillsynsuppgifter. I LivsmL 30 § 2 punkten bestäms att Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) sörjer som centralförvaltningsmyndighet för livsmedelstillsynen i slakterierna. Gällande köttbesiktning stipuleras mera specifikt i LivsmL 43 § 2 mom. att Evira sörjer för köttbesiktningen och övervakningen i slakterierna. I den gamla livsmedelslagens (361/1995) 12 § tilldelades dåvarande Livsmedelsverk behörighet att förordna en statstjänsteman till tillsynsuppgifter i bestämda uppgifter. Ur detaljmotivering till den nya LivsmL 30 § i regeringens proposition till Riksdagen med förslag till livsmedelslag samt lag om ändring av hälsoskyddslag (RP 53/2005) framgår, att det ansetts som ändamålsenligt att i samband med livsmedelslagens förnyande koncentrera tillsynen till en myndighet i regleringen på lagnivå. Åsikten motiveras inte närmare i propositionen.<sup>26</sup> I den gällande livs-

<sup>25</sup> Bestämmelsen gällande den officiella veterinären som presenterats i meningen regleras i kontrollförordningens kapitel II, artikel 5, punkt 1.

<sup>26</sup> RP 53/2005 s. 54. Det bör även poängteras att i Jord- och skogbruksutskottets betänkande (JsUB) 9/2005 diskuteras inte heller utnämningen av besiktningsveterinären till den officiella veterinären eller till tillsynsmyndighet närmare.

medelslagen<sup>27</sup> bestäms dock att förutom ministerierna,<sup>28</sup> Evira, länsstyrelsen och kommunerna, utgörs övriga tillsynsmyndigheter av Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, Försvarsmakten, Tullverket och gränsveterinärerna.<sup>29</sup> Angående köttbesiktningen och övervakningen i de små och stora slakterierna har tillsynen fördelats i LivsmL 43 § mellan den kommunala tillsynsmyndigheten och Evira.<sup>30</sup> Fastän både gränsveterinären och besiktningsveterinären står i tjänsteförhållande till Evira nämns besiktningsveterinären inte i livsmedelslagen trots att gränsveterinären nämns i denna lag och utses till livsmedelsmyndighet. Frågan varför lagstiftaren ansett det vara ändamålsenligt att inte reglera besiktningsveterinärens kompetens i livsmedelslagen förblir emellertid obesvarad i lagförarbetena.

I LivsmL 43 § 1 mom. bestäms att vid köttbesiktning tillämpas vad som bestämts i kontrollförordningens artikel 5 gällande offentlig kontroll av färskt kött. Som redan tidigare nämnts regleras i kontrollförordningens artikel 5 och i bilaga I om den officiella veterinärens uppgifter och åtgärderna i samband med övervakningen. I den nationella livsmedelslagen stadgas närmare om de förvaltningsrättsliga tvångsmedlen som kan tillämpas av tillsynsmyndigheten i samband med övervakning. Det bör dock observeras att med stöd av livsmedelslagen utses eller identifieras den i kontrollförordningen definierade *officiella veterinären* inte till nationell livsmedelsmyndighet.

Sammanfattningsvis härleds besiktningsveterinärens behörighet inte ur livsmedelslagen,<sup>31</sup> utan besiktningsveterinärens behörighet utformas av tjänste-

---

<sup>27</sup> Enligt den gamla hygienlagen, med andra ord lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel (1195/1996) 2 kapitel gällande myndigheter var vederbörande ministerium, anstalten för veterinärmedicin och livsmedel, länsstyrelsen och kommunen (kommunal övervakningsmyndighet) tillsynsmyndigheter. I lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel, 10 § 2 mom. bestämdes också att staten skulle dra försorg om övervakningen och inspektionerna i slakterierna.

<sup>28</sup> I LivsmL 29 bestäms att JSM, handels- och industriministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet fördelar den allmänna planeringen och övervakningen av livsmedelstillsynen.

<sup>29</sup> Som exempel regleras i LivsmL 34 § 6 mom. att gränsveterinärerna, som i likhet med besiktningsveterinärerna står i tjänsteförhållande till Evira, sörjer för tillsynen enligt livsmedelslagen i samband med den veterinära gränskontrollen av livsmedel av animaliskt ursprung. Och i lag om veterinär gränskontroll (1192/1996) 8 § a) regleras om gränsveterinärens behörighet tydligt och detaljerat. Lag om veterinär gränskontroll 8 § a) lyder »Veterinära gränskontroller utförs av en gränsveterinär som är anställd vid Livsmedelssäkerhetsverket eller som Livsmedelssäkerhetsverket har bemyndigat att utföra uppgiften. En av Livsmedelssäkerhetsverket bemyndigad gränsveterinär står i denna uppgift under Livsmedelssäkerhetsverkets ledning och tillsyn och handlar under tjänsteansvar.».

<sup>30</sup> LivsmL 43 § 2 mom. gällande köttbesiktning och åtgärder i anslutning därtill.

<sup>31</sup> I LivsmL 43 § 1 mom. hänvisas till kontrollförordningens 5 artikel vad som ankommer köttbesiktning och övervakning i anslutning därtill (i vilken det hänvisas till kontrollförordningens bilaga I gällande färskt kött och den officiella veterinärens arbetsuppgifter). Därtill regleras i 2 mom. att Evira utför köttbesiktning och övervakning vid slakterierna och i 5 mom. tilldelas JSM befogenhet att utfärda närmare bestämmelser gällande köttbesiktning och övervakning genom förordning. Som exempel bestäms det att den behöriga myndigheten endast får förordna sådana veterinärer till *officiella veterinärer* som klarat ett prov som uppfyller kraven som ställts i kontrollförordningen (bilaga I avsnitt III kapitel IV punkt A). I JSMf 38/VLA/2006

förhållandet till Evira och Eviras kompetens som livsmedels- och tillsynsmyndighet. Besiktningsveterinärens arbetsuppgifter har med andra ord reglerats både genom EG-lagstiftning och genom livsmedelslagen, medan regleringen gällande befogenheten att utföra de i lag stipulerade arbetsuppgifterna har utelämnats från livsmedelslagen.

Är besiktningsveterinärens beslutsfattande och utövning av offentlig makt i samband med köttbesiktning rättsligt hållbara utan att besiktningsveterinärens behörighet uttryckligen regleras på lagnivå? Eller borde besiktningsveterinären utses i stöd av lag till tillsynsmyndighet med en avgränsad territoriell och saklig kompetens, så som man förfarit till exempel gällande gränsveterinären i LivsML 34 § 6 mom.? Eller alternativt borde Evira genom bestämmelser på lagnivå tilldelas behörighet att *uttryckligen* förordna veterinärer i tjänsteförhållande till att ansvara över de i kontrollförfordningen stipulerade uppgifterna för den officiella veterinären och likaledes uttryckligen kunna förordna om utövningen av den i livsmedelslagen stadgade offentliga makten som kan utövas i samband med verkställd övervakning.

### *3.2 Från reglering av den officiella veterinärens arbetsuppgifter till besiktningsveterinärens befogenheter*

Inom det offentliga har arbetsuppgifter traditionellt fördelats mellan myndigheter enligt den administrativa områdesindelningen och till den anknutna sakkännedomen.<sup>32</sup> Det bör dock skiljas mellan å ena sidan regleringen av arbetsuppgifter och beslutsfattandet inom förvaltningen, och å andra sidan sådan reglering i stöd av vilken myndighetsbefogenheter tilldelas. Med befogenhet avses duglighet att utföra de till lag bundna tjänsteåliggandena på ett sådant sätt att de avsedda rättsverkningarna kan nås. Sålunda vidrör tjänstemannens befogenhet att utöva offentlig makt den enskildes rättsställning, medan fördelningen av arbetsuppgifter inom myndigheten hänförs till det interna beslutsfattandet.<sup>33</sup>

Kraven på att regleringen skall vara transparent och tydlig, som anknyts till parlamentarismen och det demokratiska statskicket och som regleras genom vår

---

om köttbesiktning punkt 8 definieras besiktningsveterinärerna som veterinärer som har behörighet att arbeta som officiella veterinärer enligt vad som bestämts i kontrollförfordningen. Därtill preciseras att besiktningsveterinären kan vara en statligt anställd tjänsteveterinär med ansvar för övervakningen av ett slakteri, en kommunal tjänsteveterinär till vars ansvarsområde hör övervakning av små slakterier eller övervakning av inrättningar för vilthantering eller en vid länsstyrelsen anställd besiktningsveterinär med ansvar för övervakningen av renslakterier.

<sup>32</sup> Se till exempel Kurvinen, P., & Sippola, S., 1989, s. 68–69. Normer med vilka man syftar att disponera över de till myndigheten givna arbetsuppgifterna har dock inte ansetts fylla eventuella brister eller regleringstomrum som finns i lagstiftningen men kan däremot styra normtillämpningen i förvaltningsverksamheten. Mäenpää, O., 1979, s. 228. Mera om befogenheter i Mäenpää, O., 2003, s. 99–109.

<sup>33</sup> Närmare till exempel Husa, J. & Pohjolainen, T., 2002, s. 217.

rättsordning, har även betydelse i sammanhanget.<sup>34</sup> Förhållandet mellan den enskilda och de som utövar offentlig makt är det främsta objektet för den offentlighetsrättsliga regleringen.<sup>35</sup> Det är sålunda grundläggande för djurets ägare eller innehavare och livsmedelsföretagaren samt även för allmänheten att regleringstexterna är så transparenta och konsekvent skrivna att det utan oskäligen ansträngningar och utan särskild utbildning går att avläsa ur dem vem som är behörig att utöva offentlig makt.<sup>36</sup>

Kravet om lagstiftningens tydlighet kan även hänföras till Finlands grundlag. I RP 1/1998 med förslag till Finlands konstitution konstateras att grundlagen bör vara tydlig och förståelig för varje medborgare.<sup>37</sup> Därtill konstateras att den offentliga maktutövningen skall basera sig på öppenhet.<sup>38</sup> I och med att bestämmelserna på lägre nivå härleds ur grundlagen och grundlagen ramar in hela den nationella rättsordningen, kan således krav om regleringens tydlighet och begriplighet, som kommer i uttryck i regleringstexterna, utvidgas till att gälla även reglering på lägre nivå än grundlag.

Det beslutsfattande som är reglerat i kontrollförordningens bilaga I, avsnitt II, kapitel I–V,<sup>39</sup> innebär utövning av offentlig makt.<sup>40</sup> Som exempel kan den officiella veterinären i samband med *ante mortem* -besiktning fatta beslut om att ett djur eller flera djur är för smutsiga för att slaktas i den normala slaktlinjen<sup>41</sup>

<sup>34</sup> Närmare om Finlands rättsordning och rättssystem i till exempel Hallberg, P. et al., 1999, s. 31–32, Saraviita, I., 2005, s. 85–87, Husa, J. & Pohjolainen, T., 2002, s. 1–21 och Niemivuo, M., 2002, s. 22–23, 44–47.

<sup>35</sup> Tuori, K., 2001, s. 9. Närmare Suksi, M., 2002, s. 1–21.

<sup>36</sup> Tala har indelat lagens verkningar i förhållande till rättssubjektets materiella livskrets, till myndighetens uppgiftskrets, till de rättsliga förfaringssätten och till individernas medvetenhet, värden och moral. Tala, J., 2005, s. 150–151. För att lagen skall få önskade verkningar är det givetvis grundläggande att lagspråket är förståeligt såväl för den enskilda individen som för myndigheten. Niemivuo har poängterat att lagspråket borde vara språkligt felfritt, begripligt, exakt och konsekvent. Han framhäver att alla som genomfört grundskolan borde kunna förstå lagtext utan större svårigheter. Se närmare Niemivuo, M., 2002, s. 96–97.

<sup>37</sup> RP 1/1998, den allmänna motiveringen, s. 6.

<sup>38</sup> RP 1/1998, den allmänna motiveringen, s. 6.

<sup>39</sup> I kapitel I regleras meddelande om inspektionsresultat, i kapitel II beslut om information från livsmedelskedjan, i kapitel III beslut om levande djur, i kapitel IV beslut om djurskyddsfrågor och i kapitel V beslut om kött.

<sup>40</sup> Enligt kontrollförordningens förfarandemässiga bestämmelser avgränsas den behöriga myndighetens uppgifter gällande köttbesiktningen och övervakningen som sker i slakterierna till att utse den officiella veterinären och att sörja för att minst en officiell veterinär är närvarande på slakteriet under hela besiktningen, såväl före som efter slakt. Kontrollförordning bilaga I, avsnitt III, kapitel II, punkt 1. I LivsmL 75 § bestäms också att rättelseyrkande i beslut av Evira gällande köttbesiktning får framställas hos Evira och ändring i ett beslut som Evira har meddelat med anledning av rättelseyrkande får sökas genom besvär i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996). För övrigt tillfaller det den officiella veterinärens ansvarsområde att fatta självständiga beslut under tjänsteansvar i samband med köttbesiktningen och övervakningen.

<sup>41</sup> Det bör också poängteras att beslut gällande till exempel de smutsiga djuren har direkta konsekvenser för verksamhetens lönsamhet. Dessa djur måste slaktas separat och med iakttagande av särskild noggrannhet, som leder bland annat till att ersättningen som utbetalas för djuret till producenten blir mindre.

eller att djurets tillstånd kräver att det omedelbart avlivas. I kontrollförordningens kapitel III, punkt 1 gällande beslut om levande djur bestäms å sin sida att närhelst den officiella veterinären anser det nödvändigt, skall officiell kontroll genomföras på en djurhållningsenhet som levererar djur till slakt.<sup>42</sup> Karaktären på den här typens beslut är förbjudande eller påbjudande och är därmed förvaltningsåtgärder som kännetecknas av offentlig maktutövning.<sup>43</sup> Detta innebär att besiktningsveterinären även skall fatta sådana beslut som innebär utövning av offentlig makt, en makt som tilldelats Evira i stöd av livsmedelslagen och som Evira delegerat till besiktningsveterinären genom besiktningsveterinärernas arbetsordning (2712/001/2006).

Legalitetsprincipen och lagbundenhetskravet som stipulerats i Finlands grundlag (GL 731/1999) 2 § 3 mom. utesluter inte att beslutsfattandet i samband med utövning av offentlig makt kan regleras närmare på en lägre nivå än lag, men en sådan reglering förutsätter en tillräckligt täckande befogenhetsgrund i lag.<sup>44</sup> Besiktningsveterinärernas befogenhet grundar sig så som konstaterats nationellt på arbetsordningen gällande Eviras besiktningsveterinärer. I arbetsordningens punkt 2.2.3 gällande administrativa tvångsåtgärder i stöd av LivsmL 55–60 § bestäms att till besiktningsveterinärens arbetsuppgifter hör att vid behov tillämpa åtgärderna i beslutsfattandet som anknyts till övervakningsuppgifterna och att informera Evira därom.<sup>45</sup> Genom arbetsordningen har besiktningsveterinären således tilldelats möjlighet att förutom utövning av offentlig makt tillämpa förvaltningstvång i samband med köttbesiktning och övervakning.<sup>46</sup> Besiktningsveterinären är dock inte behörig att återkalla godkännande av livs-

---

<sup>42</sup> I kontrollförordningen fördelas den officiella veterinärens och den behöriga myndighetens ansvarsområden i samband med åtgärderna. Som exempel bestäms i kontrollförordningens kapitel II, punkt 5 gällande beslut om information från livsmedelskedjan att *den behöriga myndigheten skall vidta lämpliga åtgärder* om den upptäcker att åtföljande journaler, dokumentation eller annan information inte motsvarar den verkliga situationen på en djurhållningsenhet som levererar djur till slakt eller om djurens verkliga tillstånd eller situationen avsiktligt syftar till att vilseleda den officiella veterinären. Dessa åtgärder kan bestå av extra kontroller.

<sup>43</sup> Utövning av offentlig makt i beslutsfattandet kännetecknas av att myndighetsbeslutet är för den enskilde påbjudande, förbjudande eller tillåtande. Se Suksi, M., 2002, s. 366.

<sup>44</sup> GL 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Därtill bestäms i GL 119 § 2 mom. att om de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ skall regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Se närmare Suksi, M., 2002, s. 18–21, 308–312, 366–374, Tuori, K., 2001, s. 60–63 om delegering av lagstiftande makt samt Mäenpää, O., 2004, s. 57–66 specifikt om skillnaden mellan legalitetsprincipen och lagbundenhetskravet.

<sup>45</sup> I LivsmL 55 § stadgas om åtgärder vid överträdelse av livsmedelsbestämmelserna, i LivsmL 56 § om föreläggande av förbud, i LivsmL 57 § om föreläggande att dra tillbaka ett livsmedel från marknaden och information till allmänheten, i LivsmL 58 § om omhändertagande av livsmedel, i LivsmL 59 § om beslut om användning och förstörande av livsmedel och i LivsmL 60 § om avvisande vid den första ankomstplatsen i fråga om livsmedel av animaliskt ursprung som kommer från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

<sup>46</sup> Det bör dock påpekas att tillämpningen av förvaltningstvång avgränsats att gälla endast omhändertagande och förstöring av livsmedel i enlighet med LivsmL 58–59 §. Mera om förvaltningstvång i Mäenpää, O., 2003, s. 132–133.



medelslokal eller laboratorium, utfärda förbud mot marknadsföring eller bestämma om rättelse för marknadsföringen eller att förena till sitt beslut vite eller hot om tvångsutförande och avbrytande.<sup>47</sup> För övrigt har besiktningsveterinären samma befogenhet att utöva offentlig makt i stöd av sin arbetsordning som livsmedelsmyndigheterna i stöd av livsmedelslagen.

Rättsgrunden till besiktningsveterinärernas arbetsordning finns i lag om Livsmedelssäkerhetsverket (25/2006) 3 § gällande ledning och beslutanderätt, i vilken det bestäms att generaldirektören avgör alla de ärenden som inte har föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts tillhöra någon annan tjänsteman vid verket. I Statsrådets förordning om Livsmedelssäkerhetsverket (115/2006) 8 § gällande arbetsordningar stadgas att om de anställdas arbetsuppgifter bestäms närmare i Livsmedelssäkerhetsverkets arbetsordning (Eviras arbetsordning 88/001/2006). I Eviras arbetsordning 2 § bestäms å sin sida att om köttbesiktningspersonalens arbetsuppgifter och beslutanderätt bestäms närmare i arbetsordning för besiktningsveterinärer. Därtill bestäms i förordning om statens köttbesiktningspersonal (1337/1996)<sup>48</sup> 1 § att för tillsyn och besiktning i slakterierna finns statsanställda besiktningsveterinärer i tjänsteförhållande, och i samma förordnings 6 § 5 mom. att om besiktningsveterinärens uppgifter, arbetsfördelning och utnyttjande av beslutanderätt bestäms genom arbetsordning fastställt av Evira.

Fastän besiktningsveterinärens behörighet går tillbaka till en av riksdagen stiftad lag (lag om Livsmedelssäkerhetsverket) och den offentliga makten materiellt sett regleras i lag (livsmedelslag), gynnar inte regleringssättet principen om att lagstiftningen skall vara transparent och tydlig. Påståendet motiveras med tre argument; 1) det är oskäligt krångligt att finna spåret till besiktningsveterinärernas arbetsordning, 2) arbetsordningars tillgänglighet är i praktiken begränsad till tjänstemännen och personalen inom förvaltningen, 3) besiktningsveterinärens behörighet kan inte härledas ur livsmedelslagstiftningen, på vilken utövningen av den offentliga makten i den faktiska förvaltningsverksamheten dock grundar sig.

Det ovanstående kan sammanfattas till att fastän regleringen gällande besiktningsveterinärens behörighet i sig är förenlig med både de EG-rättsliga kraven och Finlands grundlags bestämmelser om legalitet och därmed i det avseendet rättsligt hållbar, är rättsgrunden för besiktningsveterinärens behörighet att utöva offentlig makt i livsmedelsärenden nationellt otydlig och inkonsekvent reglerad.

---

<sup>47</sup> LivsmL 61–62 §, LivsmL 65–66 § och LivsmL 68 §.

<sup>48</sup> Förordningen gällande statens köttbesiktningspersonal (1337/1996) är tillsvidare i kraft i stöd av LivsmL 87 § i vilken bestäms att de författningar som utfärdats i stöd av de lagar som livsmedelslagen upphävt förblir i kraft tills de ändras eller upphävs.

### 3.3 Besiktningsveterinärens kompetens i stöd av djurskyddslag

Jord- och skogsbruksministeriet (JSM) är i stöd av djurskyddslagens (Djurskyddsl 247/1996) 34 § den högsta djurskyddsmyndigheten i Finland. Till JSM:s uppgifter hör att leda och övervaka tillsynen och verkställigheten av att djurskyddsbestämmelserna efterföljs.<sup>49</sup> I stöd av Djurskyddsl 34 a § leder och övervakar Evira som centralförvaltningsmyndighet verkställigheten och tillsynen över djurskyddet. Inom länets område svarar länsstyrelsen för verkställigheten och tillsynen i stöd av Djurskyddsl 35 §.

Besiktningsveterinärens kompetens regleras i Djurskyddsl 37 § 1 mom. i vilket besiktningsveterinären utses till övervakningsmyndighet i slakterier och på slaktplatser.<sup>50</sup> Besiktningsveterinären utses således uttryckligen i djurskyddslagen till djurskyddsmyndighet och har en likvärdig saklig kompetens<sup>51</sup> som de övriga lokala djurskyddsmyndigheterna,<sup>52</sup> dock med en territoriell avgränsning. Detta innebär att besiktningsveterinären skall som en självständig myndighet inom slakterierna och på slakteriområdet dels tillämpa hela djurskyddslagstiftningen i samband med verkställd övervakning, dels verkställa övervakningen i enlighet med den ledning som JSM och Evira handhar.<sup>53</sup>

Förvaltningsåtgärder i stöd av djurskyddslag skall riktas till djurets ägare eller innehavare. Det bör dock observeras att djurets/djurens ägare inte bär ansvar för djuren efter ilastningen till transportfordonet. I enlighet med lag om transport av djur (1429/2006) 8 kapitel gällande administrativa tvångsmedel och påföljder skall förvaltningsåtgärderna i samband med övervakningen i slakteriet riktas mot transportören i enlighet med Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr

<sup>49</sup> Djurskyddsl 34 § gällande JSM.

<sup>50</sup> I Djurskyddsl 37 § 2 mom. regleras gränsveterinärens kompetens, som inskränks territoriellt att gälla på gränsövergångsställen, på utreseplatsen och inom området för en veterinär gränskontrollstation.

<sup>51</sup> Besiktningsveterinärens beslutsfattande inom ramen av den sakliga kompetensen i stöd av djurskyddslagen kan även innebära utövning av offentlig makt i samband med övervakning. Besiktningsveterinären kan i stöd av Djurskyddsl 42 § förbjuda djurets ägare eller innehavare att fortsätta med eller upprepa det förfarande med vilket djurskyddsbestämmelser överträtts och ålägga ägaren eller innehavaren att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid. Besiktningsveterinären kan även i stöd av Djurskyddsl 43 § 1 mom. be länsstyrelsen att förena förbudet eller föreskriften med vite eller med hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad. I samtal med besiktnings- och länsveterinärer har det framkommit att förvaltningstvånget utnyttjats obefintligt på initiativ av besiktningsveterinärer.

<sup>52</sup> Övriga lokala djurskyddsmyndigheter är i stöd av Djurskyddsl 36 § kommunalveterinären, den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen och polisen. Därtill kan länsstyrelsen bevilja enligt vissa villkor i stöd av Djurskyddsl 38 § djurskyddsövervakare rätt att verkställa inspektioner enligt Djurskyddsl 39 §. Djurskyddsövervakare har inte tilldelats rätt att utöva offentlig makt och har sålunda både territoriellt och sakligt starkt avgränsade befogenheter.

<sup>53</sup> Med andra ord att fullfölja sina tjänsteförpliktelser lagbundet.

1255/97, artikel 6 gällande transportörens ansvar över djurens välbefinnande under transport. Efter att avlastningen av djuren till slakteriets förvaringsutrymmen är slutförd riktas sådana förvaltningsåtgärder som syftar till att säkerställa djurets omedelbara välbefinnande till slakteriet och dess personal. Övriga förvaltningsbeslut, gällande till exempel fåglarnas allmänna kondition, riktas fortfarande till producenten fastän inspektionen av fåglarna sker i slakteriets utrymmen.

Förvaltningsåtgärder som syftar till att trygga djurets välbefinnande innebär i slakteriet i de flesta fall att djuret omedelbart avlivas eller slaktas i stöd av DjurskyddsL 44 §.<sup>54</sup> Därtill bestäms i DjurskyddsL 46 § att besiktningsveterinären har rätt att omhänderta anordningar, redskap och ämnen som uppenbart åsamkar djur onödig smärta eller plåga. Enligt DjurskyddsL 12 § 2 mom. är det dock JSM som bestämmer närmare vilka dessa redskap, anordningar och ämnen anses vara. På basis av det ovan nämnda kan det konstateras att i besiktningsveterinärens behörighet ingår rätten att utöva offentlig makt medan användningen av förvaltningstvång har begränsats till att gälla brådskande åtgärder och omhändertagande i samband med tillämpningen av DjurskyddsL 44 § och 46 §.

På grund av besiktningsveterinärens inskränkta territoriella kompetens tilldelas i DjurskyddsL 41 § 2 mom. besiktningsveterinären därtill en anmälnings-skyldighet. Om besiktningsveterinären misstänker att djurskyddsbestämmelser överträtts vid en djurhållningsenhet skall han/hon anmäla detta till länsstyrelsen i det län där djurhållningsenheten är belägen. En sådan anmälan blir ett formellt anhängigt ärende hos länsstyrelsen och länsstyrelsen har sålunda prövningsrätt angående fortsatta åtgärder i sak.<sup>55</sup> *Besiktningsveterinären kan med andra ord inte inom ramen för sin behörighet som djurskyddsmyndighet fatta beslut om inspektion av djurhållningsenheten då han/hon anser det nödvändigt.*

### 3.4 Sammanfattning av livsmedels- och djurskyddsmyndighetens organisatoriska indelning

I bild 2 nedan har myndighetsindelningen sammanfattningsvis rekonstruerats beträffande organiseringen av livsmedels- och djurskyddstillsynen i Finland:

<sup>54</sup> I DjurskyddsL 44 § bestäms därtill att djuret kan skaffas vård någon annanstans eller en skötare, foder eller andra ämnen som är absolut nödvändiga för djurets välbefinnande. Om dessa åtgärder inte är möjliga eller ändamålsenliga kan djuret avlivas, slaktas eller säljas på auktion eller på annat sätt till gängse pris.

<sup>55</sup> Mera om formellt anhängigt ärende i Mäenpää, O., 2003, s. 127–128.

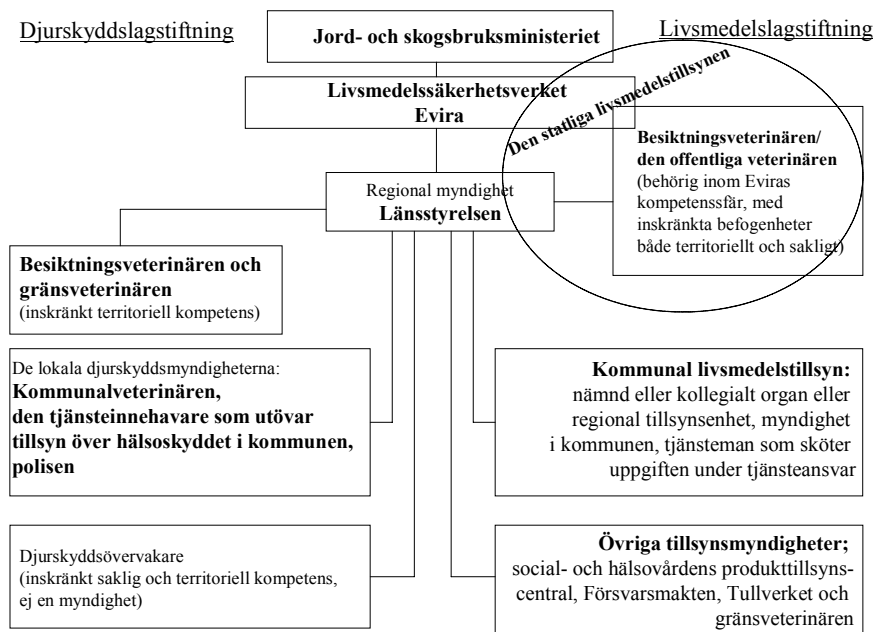


Bild 2. Organisatorisk indelning av djurskydds- och livsmedelsmyndigheten i Finland.

Med beaktande av för det första att djurskydds- och livsmedelsärenden som berör de levande djuren skall ses som en helhet, och för det andra att besiktningsskyddsveterinärens behörighet som djurskyddsmyndighet tilldelas specifikt och uttryckligen i djurskyddslagen vore det ändamålsenligt, enhetligt och tydligt att utse besiktningsskyddsveterinären också till behörig tillsynsmyndighet med inskränkt saklig och territoriell kompetens i stöd av livsmedelslagen, istället för att som nu bestämma om besiktningsskyddsveterinärens behörighet i en för allmänheten och för enskilda svår tillgänglig arbetsordning. Alternativt, med tyngdpunkt på en enhetlig befogenhetshelhet, kunde besiktningsskyddsveterinärernas kompetensnivå som djurskyddsmyndighet inskränkas. Ett sådant förfarande kan dock inte anses främja djurens välbefinnande i samband med verkställan av djurskyddsövervakning. Åtminstone inte enligt gällande förvaltningspraxis i situationer i vilka djurskyddsmyndigheternas uppfattning om djurens välbefinnande och skyddsnivå skiljer sig från varandra. Därtill vore det oändamålsenligt med tanke på djurskyddsövervakningens mening och syfte att besiktningsskyddsveterinären inte kunde skrida till åtgärder i sådana situationer i vilka djur åsamkas onödigt lidande. Det kan inte heller förbises att en sådan inskränkning av befogenheterna

kan tolkas som ett misstroendevotum mot besiktningsveterinärerna och således även avge felaktiga signaler till omgivningen om prioriteten av djurskyddet i all sådan verksamhet som berör levande djur.

Regleringen gällande besiktningsveterinärens befogenheter som djurskyddsmyndighet och köttbesiktare kan åtminstone teoretiskt innebära å ena sidan att högre tjänstemän inom Evira rättsligt sett kan styra besiktningsveterinärernas beslutsfattande starkare i samband med livsmedelskontroll än vad som kan komma ifråga i djurskyddsärenden. Å andra sidan kan besiktningsveterinären dock i situationer vid vilka det råder oenighet mellan djurskyddsmyndigheten om till exempel behovet gällande verkställande av inspektion på djurhållningsenheten bestämma om inspektion när helst hon anser det vara nödvändigt för livsmedelshygienen, medan hon i den bemärkelsen är maktlös utanför sitt territoriella kompetensområde i stöd av djurskyddslagen.

Huruvida besiktningsveterinären kan verkställa sin övervakningsskyldighet direkt i stöd av lag som en självständig myndighet, har även betydelse för en eventuell förvaltningsprocess. I förvaltningsprocesslagen (Förv.Proc.L 586/1996) 6 § 2 moment gällande besvärsmätt stadgas nämligen att en myndighet kan på grundval av stadgande i lag eller om det är nödvändigt för det allmänna intresse som myndigheten bevakar, tilldelas besvärsmätt. Med beaktande av det tidigare anförda, kunde besiktningsveterinären alltså personligen besvara sig i djurskyddsärenden i stöd av djurskyddslagen. Däremot vore detta inte möjligt i livsmedels- eller hygienärenden varken i stöd av livsmedelslag eller i stöd av lag om Livsmedelssäkerhetsverket.

Följande exempel påvisar att de ledande djurskyddsmyndigheternas tillsynsverksamhet gällande fjäderfä, i praktiken haft en innebörd som inte helt kan anses vara förenlig med de förväntningar regleringen på lagnivå väcker.

## 4. Djurskyddsmyndigheternas lednings- och övervakningsverksamhet under tiden november 2004 – augusti 2007

### 4.1 Bakgrund

Sedan år 2004 har vid Åbo förvaltningsdomstol (FD) behandlats sammanlagt tio (10) djurskyddsbeslut gällande rådande missförhållanden under transport eller vid uppbevaring av fjäderfä i slakteriet. Fyra av dem har inte vunnit laga kraft på grund av formfel.<sup>56</sup> I tre fall har besvär förkastats, varmed djurskyddsbesluten

<sup>56</sup> Djurskyddsbesluten givna av statens besiktningsveterinär den 17.11.2004, 12.1.2005, 14.1.2005 och 27.1.2005 gällande transport och förvaring av kalkoner har upphävts genom Åbo FD:s beslut givna den 11.1.2005 Dnr 05/0002/1, 18.4.2005 Dnr 05/0118/1, 18.4.2005 Dnr 05/0119/1 och 5.8.2005 Dnr 05/0292/1. Tre personer och ett slakteri har dock blivit straffrättsligt dömda för djurskyddsbrott i Kokemäki tingsrätt för perioden 16.11.2004–27.10.2005. Domen har utfärdats den 21.12.2006.

givna av statens besiktningsveterinär den 12.1.2006 och den 19.10.2006 samt av västra Finlands länsstyrelse i Åbo den 31.1.2006 vann laga kraft i juli och december 2007.<sup>57</sup> I besiktningsveterinärens beslut förbjöds transportföretaget att transportera kalkoner så att de inte kan stå i naturlig ställning, korrigera sin ställning eller lägga sig ned eller så att de skadas av transportemballaget samt på ett sådant sätt att fåglarna (broiler som används till avel) utsätts för kyla. I länsstyrelsens beslut föreskrevs slakteriet att korrigera de förfarandena i slakteriet som strider mot djurskyddsbestämmelserna. Förutom dessa har tre (3) djurskyddsbeslut vunnit laga kraft då besvär inte anförts hos FD.<sup>58</sup> Gällande tre (3) djurskyddsbeslut har besvär anförts hos Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och behandlingen vid domstolen är på gång i skrivandets stund.<sup>59</sup>

Mera specifikt uttryckt berör besluten kalkontupparnas utsatthet för onödigt lidande på grund av storleken på fåglarna i förhållande till transportlådornas storlek eller mängden fåglar i en transportlåda på ett sätt som förhindrar dem från att byta ställning eller att stå i för fågeln naturlig ställning,<sup>60</sup> slaktfåglarnas utsatthet för ogynnsam väderlek, framförallt kyla och drag,<sup>61</sup> slaktfåglarnas långa väntetid i slakteriet före slakt<sup>62</sup> samt broilermödrars dåliga transportkon- dition och för täta lastningsmängder (gäller även kalkoner).<sup>63</sup> Den föreliggande analysen gäller dock i huvudsak kalkontupparnas rättsliga välbefinnande under tranporthändelsen och förvaringen i slakteriet före slakt.

Under åren 2004–2006 har två besiktningsveterinärer och tre länsveterinärer ansett på basis av verkställd inspektion att de i brukvarande transportlådorna och -burarna åsamkar kalkonerna, speciellt kalkontupparna onödigt lidande. Kalkontupparna har i samband med verkställda inspektioner konstaterats vara för stora i förhållande till transportlådornas storlek som lett till att de blivit tvungna att vara i onaturliga ställningar i lådorna, utan möjligheter till att byta ställning

---

<sup>57</sup> Besvär har inte anförts till högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

<sup>58</sup> Beslut LSLH/Wasa givet den 1.12.2006, beslut ISLH/St:Michel givet den 6.2.2006 och beslut av besiktningsveterinär givet den 29.12.2006 alla gällande transport och förvaring av kalkoner. Det bör påpekas i sammanhanget att länsstyrelserna gett slakterierna åtta (8) månader tid att verkställa förbudet att transportera eller förvara kalkoner på ett sådant sätt de inte kan stå i naturlig ställning eller byta ställning i transportlådan, medan besiktningsveterinären har utsatt tiden till tre (3) månader.

<sup>59</sup> Djurskyddsbeslut givet den 12.7.2006 gällande förvaringstiden av fåglarna i slakteriet och djurskyddsbeslut givet den 21.11.2006 gällande slaktfåglar som utsatts för kyla och ogynnsamma väderleksförhållanden.

<sup>60</sup> Djurskyddsbeslut givna av statens besiktningsveterinär den 17.11.2004, 12.1.2005, 14.1.2005, 27.10.2005 12.1.2006, 1.12.2006 och 29.12.2006 samt djurskyddsbeslut givna av länsstyrelsen den 31.1.2006, 1.2.2006 och 6.2.2006.

<sup>61</sup> Djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 19.10.2006 och djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 21.11.2006.

<sup>62</sup> Djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär den 12.7.2006.

<sup>63</sup> Gällande transport av broiler som används till avel (förutom att fåglarna utsatts för kyla och drag var en del av fåglarna ej i transportabel kondition, minimiutrymmeskravet hade ej heller uppfyllts i transporten).

eller att ställa sig upp. Delar av kalkonerna så som vingar, ben och huvud har även blivit i kläm mellan modulerna som lett till att fåglarna skadats.

Så som i tidigare avsnitt konstaterats skall djurskyddsmyndigheten i enlighet med DjurskyddsL 63 § omedelbart underrätta polisen om det finns skäl att misstänka att djurskyddsbestämmelser överträtts. I bestämmelsen har inte lämnats utrymme för prövningsrätt fastän tillämpningen av bestämmelsen varierar i Finland.<sup>64</sup> I samband med inspektion av kalkontransporterna har likväl denna skyldighet uppfyllts, med påföljden att i december år 2006 dömdes tre förmän på ett av slakterierna för djurskyddsbrott till böter och slakteriet till samfundsbot för grov likgiltighet i samband med kalkontransporter under tiden 16.11.2004–27.10.2005.<sup>65</sup>

Trots att både länsveterinärer och besiktningsveterinärer gett flera förbud och föreskrifter i saken »kalkonernas storlek i förhållande till transportlådans storlek» och två av besluten vunnit laga kraft genom Åbo FD:s beslut samt att tre personer blivit straffrättsligt dömda för djurskyddsbrott och ett slakteri till samfundsbot, används transportlådorna fortsättningsvis och inga betydelsefulla förändringar har skett beträffande kalkontupparnas storlek.<sup>66</sup>

Vad som ankommer beslut beträffande även andra slaktfåglar än kalkoner konstaterade besiktningsveterinären under vintern 2006 återkommande i samband med verkställd övervakning att fjäderfä utsatts för ogynnsam väderlek och drag under transport som lett till frostsador. Besiktningsveterinären har i djurskyddsbeslut givet den 19.10.2006 och den 21.11.2006<sup>67</sup> förbjudit transportören och transportören att utsätta slaktfåglarna för ogynnsam väderlek och drag samt utsätta dem för onödigt lidande. Åbo FD förkastade transportörens och slakteriets besvär i sak den 8.11.2007.<sup>68</sup> Slakteriet har anförts besvär i sin sak vid HFD. De högre tillsynsmyndigheter har inte skridit till åtgärder angående förhållandena i transportmedlen under den kalla årstiden.

<sup>64</sup> Vanligtvis anmäler djurskyddsmyndigheterna endast de grövsta överträdelseerna till polisen. Information som givits av djurskyddsmyndigheterna i samband med samarbetstillfällen som ordnats för djurskyddsmyndigheten av länsstyrelsen och vid vilka författaren endera föreläst eller annars deltagit.

<sup>65</sup> Kokemäki tingsrätt. Domen utfärdats den 21.12.2006. Dnr 06/598 Saknr R06/185.

<sup>66</sup> Förfrågan om förverkligad övervakning gällande kalkonernas storlek i jämförelse med transportlådans/-burens storlek i kalkontransporterna gjordes till besiktningsveterinär Taina Kingelin och Salla Teppo den 5.9.2007 per e-mail. Endast besiktningsveterinär Taina Kingelin besvarade frågan: under år 2006 överskreds jämförelsevikten (vertailupaino) över 10 % varje månad (10 % gränsen borde inte överskridas per en transportmängd). Variationen var 15,1 % – 43,2 %. Förändringar har inte heller tillsvidare kunnat konstateras i verkställda transporter år 2007 som inspekterats.

<sup>67</sup> Djurskyddsbeslut givet av statens besiktningsveterinär 0251/3/2006, 18/2006 gällande transport av broiler som används till avel (fåglarna utsatts för kyla, en del av fåglarna ej i transportabel kondition, minimiutrymmeskravet ej uppfyllts) och djurskyddsbeslut 0251/4/2006, 21/2006 gällande slaktfåglar som utsatts för kyla och ogynnsamma väderleksförhållanden

<sup>68</sup> Ärende 07/0754/2, 02310/06/5403 och ärende 07/0755/5, 02509/06/5403.

I september 2007 dömdes därtill två personer av Tingsrätten i Kokemäki för hälsobrott (besiktningsveterinärens förbud och föreskrifter negligerats; slaktlinjens hastighet varit för hög så att hönorna ej kunnat granskas sakenligt, brister i tvättningen och avkylningen av djurkroppen efter slakt, orena, sjuka och skadade djurkroppar har återkommande sänts till fortsatt livsmedelsförädling (jatkopalostus) under perioden 19.4.2004–27.10.2005) och den ena personen också för djurskyddsbrott (behandling av hönor i samband med slakt; hönor ej bedövats och blodavtappats eller avlivats sakenligt under perioden 1.6.2005–18.10.2005).<sup>69</sup>

#### 4.2 Analys av vidtagna myndighetsåtgärder

I januari 2007 gav JSM på Åbo FD:s begäran ett utlåtande om kalkontransporterna<sup>70</sup> i samband med behandlingen av besvären gällande de i förra avsnittet nämnda av besiktningsveterinären den 12.1.2006 och Västra Finlands länsstyrelse den 31.1.2006 fattade besluten (i fortsättningen endast besiktningsveterinärens och länsstyrelsens beslut). I utlåtandet konstaterar JSM att det inte finns vetenskapligt verifierad kännedom om hur transportlådans höjd påverkar kalkonens välbefinnande. Vidare konstaterar JSM att om sådan vetskap framställs som påvisar behov av att lagstiftningen bör ändras eller preciseras, görs detta i enlighet med vedertagen praxis inom det EG-rättsliga systemet.<sup>71</sup> Fastän JSM tilldelas normgivningsmakt i den nationella lagen om transport av djur 7 § 4 mom. gällande de krav som ställs på transportmedel och i 6 § 3 mom. gällande djurens välbefinnande under transport, uttrycker JSM inte någon avsikt att nationellt utfärda närmare regler om transportlådornas höjd eller om kalkonernas storlek.<sup>72</sup>

JSM konstaterar i ett tidigare utlåtande som givits till Åbo FD den 5.5.2006<sup>73</sup> att vid tidpunkten för besiktningsveterinärens inspektion har i de sedvanliga kalkontransporterna endast de kalkontuppar som växt *sämst möjligen* (förf. kursiv) kunnat stå i naturlig ställning och korrigera sin ställning på grund av lådornas låga höjd.<sup>74</sup> Därtill konstaterar JSM att i kalkontransporterna har den så

<sup>69</sup> Hälsobrotts- och djurskyddsbrottsdom utfärdad av tingsrätten i Kokemäki den 3.9.2007 07/330/722 (R 07/232/722).

<sup>70</sup> Utlåtande av JSM om kalkon transporter daterat den 15.1.2007 Dnr 4895/880/2006 (begäran om utlåtande 6090/06 (sak 00261/06/5403 och 00452/06/5403)).

<sup>71</sup> JSM:s utlåtande om kalkon transport daterat den 15.1.2007 Dnr 4895/880/2006, s. 3 (begäran om utlåtande 6090/06 (sak 00261/06/5403 och 00452/06/5403)).

<sup>72</sup> Normgivningsmakten tilldelades JSM före att lag om transport trädde ikraft den 5.1.2007 i förordning om transport av djur 491/1996 45 §.

<sup>73</sup> Utlåtande av JSM gällande ärendet om djurskyddsbeslutet givet av statens besiktningsveterinär. Givits den 27.4.2006 Dnr 1604/880/2006. Begäran om utlåtande daterat den 17.3.2006 (Dnr 00261/06/5403), s. 2.

<sup>74</sup> Uppgifter som JSM emottagit av den s.k. kalkonarbeitsgruppen som diskuterat kalkontransporterna. I gruppen ingick representanter från JSM, länsstyrelsen, besiktningsveterinärerna



kallade *low-standing*-ställningen ansetts vara en naturlig ståställning för kalkoner. JSM preciserar dock inte närmare i sitt utlåtande vad de avser med *low-standing*-ställningen eller på vilka grunder *low-standing*-ställningen anses som en naturlig ståställning. I JSM:s genmäle till Finlands djurskyddsförening (5545/883/2005) daterat den 21.12.2005 konstaterar JSM likväl att *low-standing*-ställningen innebär att kalkonen är nedhukad (seisoo kyykyssä), dock utan att bakhasarna hela tiden berör marken.<sup>75</sup>

I utlåtandet som Åbo FD begärde av besiktningsveterinären<sup>76</sup> konstateras att disproportionen mellan transportlådans storlek och fågelns storlek är av alla slaktfåglar störst hos kalkoner. Besiktningsveterinären framhäver att om *low-standing*-ställningen skall anses vara en naturlig ståställning för kalkoner, bör den preciseras enligt sådana kriterier som inte strider mot djurskyddsbestämmelser. I sitt utlåtande presenterar och motiverar besiktningsveterinären med tio (10) kriterier och med bilder den för kalkonen naturliga *low standing*-ställningen.<sup>77</sup> Besiktningsveterinären poängterar att även då kalkonen står i *low standing*-ställningen skall kalkonen kunna korrigera sin ställning och vid behov lägga sig ned.

Enligt besiktningsveterinären kan de kalkontuppar som växt normalt under uppfödningssperioden inte stå i den av besiktningsveterinären definierade *low-standing*-ställningen i transportlådorna. I och med att besiktningsveterinärens beslut fått laga kraft men ej verkställts av slakteriet eller transportören innebär detta i praktiken att cirka hälften av alla kalkontransporter i Finland är lagstridiga. För att läsaren bättre skall förstå innebörden i problematiken åskådliggörs kalkonens naturliga *low-standing*-ställning och fåglarnas faktiska ställning i grafisk form i bilderna 3–5 nedan.

---

och kalkonslakterierna. Den sammankom under perioden december 2005 – mars 2006 sammanlagt tre gånger.

<sup>75</sup> Enligt Gummerus suomi ruotsi suomi ordbok betyder kyykky, *olla kyykyssä*; *sitta nedhukad* eller *sitta på huk* (förf. kursiv.). JSM:s definition av *low-standing* -ställningen har med andra ord en tvetydig innebörd och förblir oklar.

<sup>76</sup> Utlåtande av statens besiktningsveterinär daterat den 22.5.2006 Dnr 8/2006. Begäran om utlåtande 2364/06 (sak 00261/06/5403).

<sup>77</sup> Kriterierna för *low standing* -ställningen i enlighet med djurskyddsbestämmelserna är enligt besiktningsveterinären följande: 1) att fågelns står på hela fotsulan, 2) att fågelns kan stå fritt utan att ta stöd av en annan fågel eller transportlådan, 3) att fågelns vikt är jämt fördelad på fågelns hela fotsula, 4) att tå-hasakseln är lodrät, 5) att fågelns kan vara i den här ställningen under hela den tiden den förvaras i slakteriet före slakt om den så vill, 6) att den lineära rygglinjen är tämligen rak (så att huvudet inte tvingas vara lägre än bakdelen), 7) att fågelns inte behöver stöda sig eller stå på bakhasen eller stjärt delen, 8) att fågelns kan från den här ställningen lägga sig ned och stiga upp igen, 9) att fågelns kan i *low standing* -ställningen korrigera sin ställning, 10) att fågelns inte lider i *low standing* -ställningen. Utlåtande av statens besiktningsveterinär daterat den 22.5.2006 Dnr 8/2006, s. 4–5. Kriterierna är översatta av artikel-förf.

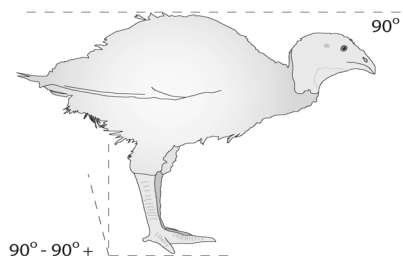


Bild 3. Kalkonernas naturliga *low-standing*-ställning<sup>78</sup>

Bildsillustration: Peter Mustelin

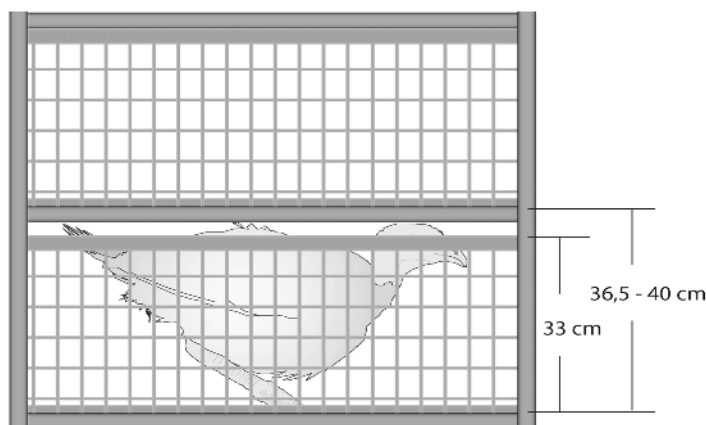


Bild 4. I verkligheten kan kalkonen inte annat än kortvarigt hålla sig i ett ovan illustrerat mellanläge (= varken naturlig stå- eller liggställning). Ju större kalkonen är desto kortare tid klarar fågelns fysiska egenskaper av ansträngningen. Ställningen motsvarar människans försök att bibehålla balansen och krafterna då man sitter nedhukad och lutar sig bakåt.<sup>79</sup>

Bildillustration: Peter Mustelin

<sup>78</sup> Kalkonens normala höjd i *low-standing* -ställningen beror på fågelns kön, ålder, vikt, kalkonras och förädlingen (jaloste). Som exempel har besiktningsveterinärerna konstaterat att vanligtvis kan en kalkonhöna som slaktas i vedertagen slaktålder stå i normal *low-standing* -ställning i en transportlåda vars höjd är 40 cm. Detta framgår bland annat ur handlingarna till Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0177/1 (00261/06/5403) givet den 20.6.2007.

<sup>79</sup> Information som givits av statens besiktningsveterinär Saana Kauko den 9.7.2007 per telefon. I handlingarna till Åbo förvaltningsdomstols beslut 07/0177/1 (00261/06/5403) givet den 20.6.2007 gällande besvär av statens besiktningsveterinär givet djurskyddsbeslut 0251/1/2006 ingår en pärm med bilder (bildpärm Dnro 8/2006) med vars hjälp besiktningsveterinären strävar efter att belysa och förklara *low-standing*-ställningen. Bilderna belyser och påvisar även på ett sakligt sätt vilka förhållanden som råder under förvaringen av kalkonerna i transportlådorna (författarens åsikt).

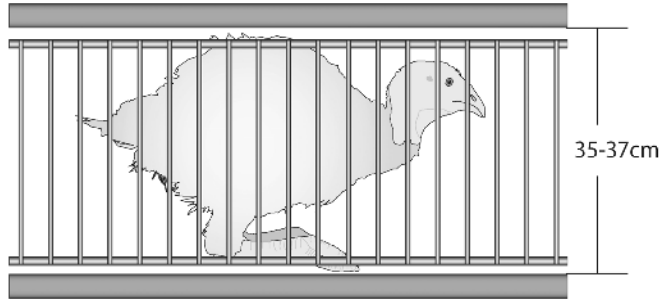


Bild 5. En onaturlig men faktisk ställning för en kalkontupp i en transporthäck.

Bildillustration: Peter Mustelin

I mars 2007 utgav Evira en instruktion för verksamheten (toimintaohje),<sup>80</sup> i vilken anvisas att enligt Eviras uppfattning kan kalkoner vars slaktvikt enligt hela slaktmängdens medelvikt är 11,5 kg och som motsvarar i levande vikt cirka 15,5 kg transporteras i transportlådor vars höjd är 40 cm, dock så att djurskyddsbestämmelserna beaktas. Därtill bestäms att instruktionens förverkligande granskas i maj 2007.

Med beaktande av att Evira inte har rätt att utföra de i Djurskyddsl 39 § avsedda inspektionerna och att en instruktion inte kan ha rättsverkningar utanför förvaltningen<sup>81</sup> förblir det oklart vad som skulle granskas i maj 2007. Avsikten med uppföljningen kan således tolkas så att den avser att påverka de lägre djurskyddsmyndigheternas, däribland besiktningsveterinärens, övervakningsverksamhet och därtill hörande beslutsfattande. På ett sådant sätt verkställd tillsyn och ledning kan dock inte anses vara förenlig med djurskyddslagens bestämmelser gällande Eviras befogenheter och uppgifter som centralförvaltningsmyndighet inom området för djurskydd.

En annan oklarhet gällande instruktionens avsiktlighet anknyts till hur instruktionen distribuerats. Förutom besiktningsveterinärerna och länsveterinärerna, har Eviras instruktion delgivits slakterierna som slaktar kalkon, Förbundet för livsmedelsindustrin (Elintarviketeollisuusliitto) och Finlands besiktningsveterinärsförening r.f. Med beaktande av att instruktioner inte är föreskrifter i samma bemärkelse som bestämmelser med extern verkan kan avsikten med distribueringen ifrågasättas. En central fråga i sammanhanget är varför text som endast kan ha verkningar inom förvaltningen distribuerats utanför förvaltnings-

<sup>80</sup> Eviras instruktion EHYT 8002/1 *Transportlådornas höjd i relation till kalkonernas storlek* (förf. översättn.)

<sup>81</sup> Se närmare Heuru, K., 2003, s. 185–186 och Bruun, N. et al 1998, s. 142–149.

maskineriet, när det därtill beaktas att dess innehåll strider mot den lokala djurskyddsmyndighetens uppfattning i sak?

Besvärshandlingarna gällande länsstyrelsens beslut visar även att instruktionens rättsliga karaktär ej varit känd för alla parter inom kalkonindustrin. Under besvärets behandlingstid vid Åbo FD har slakteriets representant framfört att bestämmelserna i lag och förordningar endast kan ses som riktgivande och att slakteriet följt de instruktioner samt anvisningar som ledande djurskyddsmyndigheter närmare avgivit i sak.<sup>82</sup> Eviras instruktion har således tolkats av slakteriets representanter som en rättsskapande handling och lag och förordningar som mera riktgivande handlingar.

Förutom att Eviras avsikter kan tolkas som försök till normgivning gällande transportlådornas storlek kan avsikten även tolkas som försök att påverka de lägre djurskyddsmyndigheternas beslutsaktivitet gällande kalkonernas välbefinnande under transport och förvaring i slakteriet. Eviras ledande ställning som centralförvaltningsmyndighet och arbetsgivare för besiktningsveterinärerna bör uppmärksammas i sammanhanget som angelägenheter som med hög sannolikhet påverkat tolkningen av instruktionen inom kalkonindustrin.

På grund av oklarheten med instruktionens syfte bad artikelförfattaren i ett brev daterat den 18 mars 2007 om JSM:s ställningstagande till instruktionens innehåll. JSM bad om Eviras förklaring och i sitt bemötande daterat den 29 maj 2007 framför Evira att avsikten med instruktionen har varit att skapa en enhetlig tillämpningspraxis vid förvaltningsmyndigheten. Evira påpekar även att instruktionstexten skrivits i sådan form att den lämnar plats för tolkning. Det bör dock beaktas att sedan år 2006 slaktas kalkon endast vid två slakterier i Finland och vid tidpunkten för instruktionens avgivande användes sådana transportlådor som besiktningsveterinärens och länsstyrelsens beslut gällde bara vid det ena slakteriet.<sup>83</sup>

Det förblir även oklart till vilka delar Evira anser att instruktionen är tolkningsbar. Instruktionstexten lyder:

»Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran näkemyksen mukaan 40 cm korkeissa kuljetuspäällyksissä voidaan kuljettaa kalkkunoita, joiden teuraseran keskimääräinen teuraspaino on enintään 11,5 kg, mikä vastaa laskennallisesti kalkkunan elopainona noin 15,5 kg, huomioiden kuitenkin eläinsuojelusäädösten edellyttämät eläinten hyvinvointinäkökohdat. Tämän ohjeen toteutumista tarkastellaan toukokuussa 2007.»<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Självfallet konstaterar FD i sitt beslut att Eviras instruktion inte har rättsligt betydelse i sak. Åbo FD:s beslut givet den 20.6.2007, s. 9.

<sup>83</sup> Problematiken är dock densamma även i transportereringen av kalkoner i transporthäckar. Djurskyddsbeslut givet den 29.12.2006 och 15.8.2007 av statens besiktningsveterinär gällande förbud att transportera kalkoner så att de inte kan stå i naturlig ställning eller byta sin ställning och så att de åsamkas onödigt lidande.

<sup>84</sup> Statens besiktningsveterinär har i tilläggsutredning till Åbo FD daterat den 3.5.2007 Dnr 13/2007 framfört att som utgångspunkt för bedömningen av djurens välbefinnande i de ibruk-

JSM sammanfattar å sin sida att i och med att det på handlingen står att det är fråga om en instruktion finns det inte anledning att bedöma den som något annat.<sup>85</sup>

Trots att JSM:s uppfattning är den att instruktionstexten inte skrivits i sådan form att den kunde tolkas som normgivning<sup>86</sup> är Eviras motivering och JSM:s ställningstagande som ovan konstaterats inte fullt hållbara. Som sådana kan de högre djurskyddsmyndigheternas ställningstaganden och förfaranden inte heller anses vara förenliga med de krav som ställs i förvaltningslagens (FörvL 434/2003) 6 § om rättsprinciperna inom förvaltningen. Rättsprinciperna gäller i all myndighetsverksamhet och även då verksamheten inte direkt vidkänns av specifika rättsnormer.<sup>87</sup> Om grunderna för god förvaltning stadgas bland annat att myndigheterna skall använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag och att myndigheternas åtgärder skall vara opartiska.

Ändamålsbundenhetsprincipen innehåller ett allmänt förbud mot missbruk av alla slags myndighets- och befogenhetsrelaterade element.<sup>88</sup> Sålunda kan det med hänvisning till de argument som framförts ovan gällande distribueringen av Eviras instruktion och Eviras ställning som centralförvaltningsmyndighet påstås att Evira *borde ha förstått* att instruktionen inte fyller de i djurskyddslagen avsedda syften vare sig innehållsmässigt eller gällande Eviras funktion som djurskyddsmyndighet. Likaledes borde JSM som ledande djurskyddstillsynsmyndighet i Finland med noggrannhet följa upp och ta ställning till dels substansen i liknande återkommande svåra ärenden, dels till de övriga djurskyddsmyndigheternas förfaranden i liknande mångfacetterade ärenden.

Den i FörvL 6 § stadgade objektivitetsprincipen förutsätter att myndigheten sköter sina åligganden opartiskt och att de kan motiveras objektivt.<sup>89</sup> Eviras motivering av instruktionens innehåll och instruktionens innehåll i jämförelse med de beslut besiktningsveterinären och länsstyrelsen fattat i sak väcker misstanke om att Evira tagit ställning för kalkonproduktionsindustrins intressen på bekostnad av kalkontuppars välbefinnande och skydd. Ett sådant ställningstagande kan inte anses vara opartiskt eller tjäna de syften som är godtagbara enligt djurskyddslagen. Motiveringen om Eviras strävan till enhetlig förvaltningspraxis med hjälp av instruktionen kan inte anses vara objektiv då instruktionens innehåll i praktiken endast gällde verksamheten vid ett slakteri vid vilken över-

---

varande transportlådorna borde en enskild kalkons vikt inte överskrida 14 kg (= 10 kg:s slaktvikt) på grund av att vikt över 14 kg åsamkar kalkoner alltid onödigt lidande i de ibrukvarande transportlådorna. Uppfattningen är baserad på observationer som besiktningsveterinären gjort under flere år i samband med övervakningsverksamheten om kalkonernas beteende i transportlådorna.

<sup>85</sup> JSM:s bemötande daterat den 6.7.2007 Dnr 1626/882/2007.

<sup>86</sup> JSM:s bemötande daterat den 6.7.2007 Dnr 1626/882/2007.

<sup>87</sup> Mäenpää, O., 2004, s. 71.

<sup>88</sup> Mäenpää, O., 2004, s. 74.

<sup>89</sup> Mäenpää, O., 2004, s. 76.

vakningen dessutom personifierades till en enda besiktningsveterinärs beslutsfattande.

JSM:s ställningstagande till att Eviras instruktion inte skall tolkas som annat än en instruktion på grund av att det står på instruktionen att det är fråga om en sådan är svagt och vidrör inte själva innehållet i Eviras instruktion.

De ledande djurskyddsmyndigheterna har inte vidtagit effektiva åtgärder i enlighet med djurskyddslagstiftningen för att förbättra kalkonernas välbefinnande och skydd, trots att problematiken som anknyts med kalkonproduktionen kan anses ha blivit känt hos de högre djurskyddsmyndigheterna senast år 2004. Sådan passivitet strider emot djurskyddslagens mening att på bästa möjliga sätt skydda djur mot lidande, smärta och plåga.

Ett av målen med förnyandet av djurskyddslagen år 1996 var bland annat att effektivisera djurskyddsövervakningen och tillsynssystemet.<sup>90</sup> Sammanfattningsvis kan konstateras, att de ledande djurskyddsmyndigheternas åtgärder inte kan anses vara effektiva gällande skyddet av dessa produktions- och slaktdjur eller förenliga med de förväntningar som djurskyddslagen väcker om förvaltningen av djurskyddsärenden.

## 5. Avslutning

Djurskyddet är en självklar del av kvaliteten hos animaliska livsmedel och även en bidragande faktor för riskbedömningen med avseende på folkhälsan. Kvalitetsfaktorer så som djurs välbefinnande och skydd har fått allt större betydelse i människors förhållningssätt och så även i den rättsliga regleringen. Bland annat inkorporeras djurskyddet och faktorer som har betydelse för djurets välbefinnande i den EG-rättsliga regleringen i allt högre grad, oberoende av vad regleringens mål och mening i huvudsak gäller. Sålunda har djurskyddet, inklusive djurens välbefinnande i sig självt, fått ett eget värde även i livsmedelsbestämmelserna.

Effektiva myndighetsåtgärder i djurskyddsärenden har betydelse för uppfattningen om kvaliteten hos de animaliska livsmedlen som erbjuds konsumenten. Det är viktigt att de nationella tillsynsmyndigheternas åtgärder och förvaltningsverksamhet anses vara allmänt rättfärdiga och legitima samt förtroendeingivande. För det allmännas bästa, och självfallet djurens, är det även viktigt att myndighetsåtgärder är effektiva och i allmänhet förenliga med de i tiden gällande värdena. För den enskilda är det å sin sida av betydelse vilken myndighet som tilldelats maktbefogenheter och med vilken innebörd den befogenheten är reglerad. I Finlands grundlag stipuleras entydigt om regleringen av maktbefo-

---

<sup>90</sup> RP 36/1995 punkt 3.1 Mål och medel s. 13 och punkt 3.2 De viktigaste förslagen/allmänt s. 14 och gällande tillsynsåtgärder s. 15–16.

genheter, medan den allt växande EG-rättsliga regleringen på området utmanar Finlands riksdag och förvaltningsmyndigheterna att både substantiellt och befogenhetsmässigt upprätthålla en sådan reglerings- och förvaltningsverksamhet som är för allmänheten transparent och skriven i förståelig form.

Fastän regleringen gällande besiktningsveterinärens behörighet i sig är förenlig med både kontrollförordningens och grundlagens bestämmelser och därmed i det avseende rättsligt hållbart, är rättsgrunden för besiktningsveterinärens behörighet att utöva offentlig makt i livsmedelsärenden otydligt och ospecificerat reglerat. Regleringssättet kan inte heller anses motsvara de krav som kan härledas till Finlands grundlag gällande regleringens tydlighet och begriplighet och som kommer i uttryck i regleringstexterna.

Den ökande regleringen, såväl gemenskapsrättsligt som nationellt, vars substans alltmer täcker större sakhelheter istället för att avgränsas till olika delområden, ställer å sin sida krav på att tillsynsmyndigheterna gestaltar och förvaltar dessa helheter i enlighet med de tilldelade befogenheterna. De åtgärder som vidtas eller den övervägning som leder till att åtgärder inte vidtas skall vara motiverade och förenliga med den lagstiftning som anknyts till saken i sin helhet. Med andra ord skall behörighetsgrunden och meningen med förvaltningsåtgärderna vara otvetydigt klara.

I huvudsak gäller besiktningsveterinärens arbetsuppgifter på slakteriet övervakning av kötthygien och livsmedelssäkerheten. Genom revideringen av den europeiska livsmedelslagstiftningen förankrades djurskyddet substantiellt allt starkare till livsmedelsövervakningen. I motsats till området av livsmedelstillsyn, fungerar besiktningsveterinären som djurskyddsmyndighet i stöd av djurskyddslagen och sköter sina tjänsteåligganden i den bemärkelsen oberoende av Eviras befogenheter. Detta betyder självfallet inte att besiktningsveterinären vore utanför Eviras kompetenssfär i djurskyddsärenden, men i enskilda fall får Evira inte påverka besiktningsveterinärens beslutsfattande.<sup>91</sup> En bidragande faktor till att den i artikeln behandlade av Evira utarbetade instruktionen tolkats som rättsskapande kan anses vara besiktningsveterinärens otydligt och på olika sätt reglerade befogenhetsgrunder, dels som köttbesiktare inom Eviras kompetenssfär, dels som djurskyddsmyndighet med självständig behörighet.

De av JSM vidtagna åtgärderna som anknyts till kalkontuppsproblematiken är: A. deltagande i de av Evira ordnande skolningstillfällena för djurskyddsmyndigheter och B. deltagande i möten mellan representanter för industrin och djurskyddsmyndigheter.<sup>92</sup> Förutom dessa tillfällen vari även Eviras representanter varit närvarande, har Evira instruerat besiktningsveterinärerna om att kalkoner,

---

<sup>91</sup> Självfallet ansvarar besiktningsveterinären som tjänsteman även för att de beslut som han/hon fattar i samband med livsmedelsövervakning uppfyller de krav som Finlands grundlag ställer om förvaltningsverksamhetens legalitet och lagbundenhet.

<sup>92</sup> JSM:s genmäle till Finlands djurskyddsförening daterat den 21.12.2005 (5545/883/2005).

enligt Eviras uppfattning, kan transporteras i de ibrukvarande lådorna, fastän regionala och lokala djurskyddsmyndigheter konstaterat att lådornas höjd i relation till kalkontupparnas storlek åsamkar kalkontupparna onödigt lidande. Beaktar man både JSM:s och Eviras åtgärder inom området för djurskyddet gällande fjäderfä, är oviljan att följa de regionala och lokala övervakningsmyndigheternas beslut och den rättsliga förvirringen hos industrins företrädare ej att förundra. Det är även fullt förståeligt att besiktningsveterinärens kompetensområden och befogenheternas rättsliga vidd är förvirrande för transportörerna och personalen inom slakterierna på grund av de i kapitel 3 presenterade skillnaderna i regleringen gällande besiktningsveterinärens behörighet som å ena sidan djurskyddsmyndighet och å andra sidan som offentlig veterinär inom Eviras kompetenssfär.

Det har ett antal gånger påpekats från myndighetshåll att det inte finns vetenskapligt verifierad kunskap om hur transportlådans storlek påverkar fåglarnas välbefinnande. Det bör likväl konstateras att den i djurskyddslagen stipulerade skyldigheten för djurskyddsmyndigheten att leda och övervaka verkställigheten och tillsynen av att djurskyddsbestämmelser följs inte är avsedd att gälla endast under sådana omständigheter i vilka vetenskapligt verifierade uppgifter finns att tillgå. Regleringen kan givetvis ändras när uppgifter om enskilda problemområden i förhållande till djurs välbefinnande finns till förfogande, men så länge vetenskapliga uppgifter saknas skall effektiva förvaltningsåtgärder vidtas inom ramen för den gällande lagstiftningen. Sådan verksamhet måste även anses främja djurens rättsliga välbefinnande och tjäna allmänhetens bästa, på bästa möjliga sätt.

Det bör även beaktas att de ledande djurskydds- och livsmedelsmyndigheternas åtgärder och ställningstaganden ger signaler till de lägre myndigheterna om hur effektivt och med vilka åtgärder djurs välbefinnande skall främjas och skyddet mot onödigt lidande verkställas. På samma sätt förhåller det sig gentemot djurets ägare eller innehavare med de lägre övervakningsmyndigheternas ingripande i missförhållanden och verkställda åtgärder i samband med övervakning. Myndighetsåtgärder ger signaler till omgivningen om till vilken nivå eller grad djurens rättsliga välbefinnande skall anses vara viktigt. Sådana signaler från myndigheterna kan vara till och med effektivare än skriven lag när det gäller det hur djurets välbefinnande förverkligas i verksamheten.

Självfallet har även ekonomiska angelägenheter och lönsamhet betydelse i det här sammanhanget. Lönsamhet kan dock inte enligt vår rättsordning bygga på olagligt förfarande eller påverka myndighetsverksamheten. Därför har inte heller dessa aspekter behandlats i artikeltexten.

I och med att produktionsenheterna och slakterierna är för allmänheten slutna enheter vid vilka verksamheten i praktiken förblir okänd för den enskilda individen är det ytterst viktigt att djurskyddsmyndigheterna bevakar också sådana moraliska och etiska värden gällande djurs väl som är rådande i samhället.



Det betyder inte att allmänheten eller konsumenten skall behöva formulera en åsikt om vad djurens välbefinnande i praktiken betyder, utan detta bör konkretiseras genom att myndighetens tillsyns- och övervakningsverksamhet kan rättfärdigas även offentligt.

Det kan konstateras att trots effektiv övervakningsverksamhet i slakterier, djurskyddsbeslut och rättskipning i sak har djurskyddsmyndigheten inte lyckats verkställa skydd av fjäderfä i enlighet med gällande lagstiftning. Förvaltningen av kalkontuppsärendena (och ärendena gällande broilermödrar) har påvisat att regionala och lokala djurskyddsmyndigheters beslutsfattande inte ensamt kan säkerställa produktions- och slaktdjurs rättsligt reglerade nivå av välbefinnande och skydd. Den gällande djurskydds- och livsmedelslagstiftningen ger möjligheter till att ledande tillsynsmyndigheter i högre grad tar ställning till fjäderfäköttproduktionen i sin helhet och på ett sådant sätt att fåglarna skyddas mot onödigt lidande och deras välbefinnande främjas. För sådan verksamhet eller sådana åtgärder behövs vare sig justering av den EG-rättsliga regleringen eller vetenskapliga forskningsrön, utan tillämpning av gällande lagstiftning i enlighet med djurskyddslagens syfte.







Referee-granskad artikel

*Pol.mag, doktorand i offentlig rätt Birgitta Wahlberg, Åbo Akademi*

## Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996–2006 gällande produktions- och slaktdjur<sup>1</sup>

Särskilt på kompetensområdet av Länsstyrelsen i Västra Finlands län,<sup>2</sup> serviceplatserna Vasa, Jyväskylä, Tammerfors och Åbo

### 1. Inledning

»Annetut korjauskehoitukset toteutettava...»<sup>3</sup> – de givna korrigeringsuppgifterna bör uppfyllas

Ur regeringens proposition till riksdagen med förslag till djurskyddslag (RP 36/1995) framgår att en av målsättningarna med den gällande djurskyddslagen var att förbättra och effektivisera de åtgärder genom vilka djurens välbefinnande kunde förbättras i en sådan situation då den person som ansvarar för djurens välbefinnande inte ombesörjer att djurens förhållanden, vård eller behandling förbättras.<sup>4</sup> I djurskyddslagens (DjurskyddsL 247/1996) 1 § och 3 § uttrycks att lagens syfte och allmänna principer är att på bästa möjliga sätt skydda djur mot

---

<sup>1</sup> Artikeln kommer att ingå som en del av skribentens doktorsavhandling i offentlig rätt om reglering och övervakning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. Tidigare publicerade artiklar som även skall ingå i avhandlingen är följande: *Pro Bono Publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa*, Tidskriften utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT 1/2008), 1-31 och *Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd*, JFT (4/2008), 369-416. De sammanställande argumenten och slutsatserna kommer således att presenteras i ett senare skede varmed den här artikeln karaktär kan i huvudsak klassificeras vara en forskningsrapport.

<sup>2</sup> Från och med den 1.1.2010 har länsstyrelserna i Finland ersatts med regionförvaltningsverk (RFV) i stöd av lag om regionförvaltningsverken (RFVL 896/2009). Serviceplatsen i Åbo tillhör i enlighet med statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (RFVf 906/2009) 1 § punkt 2) till Regionförvaltningsverket i Södra Finland och är verkets huvudsakliga verksamhetsställe. De till länsstyrelsen i Västra Finlands län hörande serviceplatserna i Vasa, Tammerfors och Jyväskylä hör i stöd av RFVf 1 § punkt 4) till Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, som har det huvudsakliga verksamhetsstället i Vasa. I artikeln används genomgripande den gamla benämningen *länsstyrelse* och indelningen av Finland i län.

<sup>3</sup> Ur dokument nr 2312: Djurskyddsbeslut daterat den 11.5.2004 (Vasa). Citatet kommenteras närmare längre fram i artikeln.

<sup>4</sup> Med förnyelsen av djurskyddslagen strävade man även efter att effektivisera och förbättra åtgärderna i sådana situationer då missförhållandena var betydande och i vilka det krävdes snabba åtgärder för att säkerställa välbefinnandet eller avsluta djurets lidande. RP 36/1995, 1.

onödigt lidande och onödig smärta eller plåga samt att främja djurens välbefinnande och en god behandling av djur.<sup>5</sup>

Avsikten med den föreliggande undersökningen är att, för det första, granska om djurskyddsövervakningen kan anses vara förenlig med djurskyddslagens syfte och, för det andra, korrekt bedömt utifrån de allmänna krav som ställs på behandling av ärenden vid myndighet. Det empiriska forskningsmaterialet som granskas omfattar de djurskyddsärenden som varit anhängiga vid eller som delgivits de före detta länsstyrelserna i Finland från det djurskyddslagen trädde ikraft den 1 juli 1996 till utgången av år 2006.<sup>6</sup>

Produktionen av livsmedel med animaliskt ursprung är ett omfattande och mångfacetterat område. Produktionskedjan innefattar djuraveln, hållandet och hanteringen av produktionsdjur, transporthändelsen och slakten. Den inbegriper en räckta händelser som påverkar å ena sidan den nivå av välbefinnande som tillmäts djuren<sup>7</sup> och å andra sidan de rättigheter och skyldigheter djurens ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande<sup>8</sup> ställs inför på basis av de myndighetsåtgärder som sker i stöd av lag. Avsikten med all reglering på området är att dels skydda djur på bästa möjliga sätt mot onödigt lidande och onödig smärta och plåga,<sup>9</sup> dels säkerställa att djuren avlas, hålls, transporteras och slaktas så att råvaran från djuren på ett eller annat sätt kan användas till nytta för människan.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> I DjurskyddsL 3 § uttrycks därtill att vid djurhållningen skall hänsyn tas till djurens fysiska och beteendemässiga behov. Närmare om vad som inskrivits i begreppen i följande kapitel. Se även Wahlberg (4/2008), 373-383.

<sup>6</sup> Forskningsmaterialet har kopierats och samlats in för forskningsändamål och under sekretesslöfte.

<sup>7</sup> Därmed även på kvaliteten på de livsmedel av animaliskt ursprung som vi människor använder som föda.

<sup>8</sup> Framöver inkluderas i begreppet *djurets ägare* djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande. I enlighet med DjurskyddsL 4 kapitel riktas de förvaltningsrättsliga åtgärderna mot djurets ägare eller innehavare. I enlighet med TranspL 8 kapitel skall förvaltningsåtgärderna i samband med övervakningen i slakteriet riktas mot transportören i enlighet med Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, artikel 6 gällande transportörens ansvar över djurens välbefinnande under transport. Efter att avlastningen av djuren till slakteriets förvaringsutrymmen är slutförd riktas sådana förvaltningsåtgärder som syftar till att säkerställa djurets omedelbara välbefinnande till slakteriet och dess personal. Övriga förvaltningsbeslut, gällande till exempel djurens allmänna kondition (t.ex. gällande avmagring), riktas dock till producenten fastän inspektionen av djuren sker i slakteriets utrymmen.

<sup>9</sup> Djurskyddslagens (DjurskyddsL 247/1996), 1 § och 3 § gällande djurskyddslagens syfte och allmänna principer. Därtill förbjuds i DjurskyddsL 33 § att åsamka slaktdjur onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga och i lag om transport av djur (TranspL 1429/2006) förbjuds att transportera djur så att de åsamkas onödigt lidande eller onödig smärta eller plåga.

<sup>10</sup> I enlighet med Jord- och skogsbruksministeriets förordning (JSMf 38/2006) om köttbesiktning 7 § kan råvaran kasseras helt eller delvis från produktionskedjan eller villkorligt godkännas att användas. En kassering som skett *delvis* innebär att endast vissa delar av djurkroppen används som människoföda. Ett *villkorligt godkännande* betyder att köttet bör behandlas före konsumtion på det sätt som besiktningsveterinären bestämt. Slakteriet betalar producenten för de delar som används av djurkroppen. Det har sålunda betydelse ur ett ekonomiskt perspektiv

Verksamheten i produktionskedjan påverkas av reglering från flera olika rättsliga områden. Förutom djurskyddslagstiftningen som inkluderar djurens välbefinnande och skydd kan i sammanhanget nämnas både den nationella och europeiska livsmedelslagstiftningen,<sup>11</sup> miljölagstiftningen och regleringen gällande veterinärmedicin, som innefattar bl.a. kontroll och vård av djursjukdomar. Sålunda bör området av djurskydd och behandlingen av forskningsmaterialet också ses i ett större sammanhang även om det är av största vikt att i det här sammanhanget alltid återknyta såväl djurskyddsregleringen som förvaltningen av djurskyddsärenden till det enskilda djuret och dess ägare eller innehavare.

Den föreliggande undersökningen är en kritisk granskning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv av den djurskyddsövervakning som verkställs i stöd av DjurskyddsL 35–37 § av läns-, kommunal- och besiktningsveterinärer och av de förvaltningsförfaranden som anknyts med myndighetsverksamheten.

## 2. Forskningsmaterialet, avgränsningar och frågeställningar

Djurskyddslagens och förvaltningslagens (FörvL 434/2003) innehåll har prioriterats i den här undersökningen. Bestämmelserna i djurskyddslagen gällande tillsyn och användningen av offentlig makt samt förvaltningslagens bestämmelser gällande utredning och avgörande av ärenden formar basen för granskningen av det empiriska forskningsmaterialet. Bestämmelser på lägre nivå än lag och övriga bestämmelser från andra regleringsområden nämns och poängteras endast i de fall de anses specifikt ha betydelse i sammanhanget.

Forskningsmaterialet består av dokument som under åren 1996–2006 avfattats av *besiktningsveterinären*,<sup>12</sup> *länsstyrelsen* (*länsveterinären*),<sup>13</sup> *kommunalveterinären*, *den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen eller polisen*<sup>14</sup> i samband med:

---

hur besiktningsveterinären på slakteriet bedömer djurets tillstånd före slakt (= ante mortem -besiktning) och köttets kvalitet efter slakten (= post mortem -besiktning). De förluster eller extra kostnader som förorsakas av att köttet kasseras eller godkänns villkorligt betalas av slakteriet eller producenten (beroende på innehållet i avtalet dem emellan) och i sista hand givetvis av konsumenten.

<sup>11</sup> EG:s livsmedelslagstiftning består av fem rättsakter och ställer bland annat de hygieniska kraven på produktionen. Närmare om hur djurets rättsliga välbefinnande inkorporeras i livsmedelslagstiftningen i Wahlberg (1/2008), 6–9.

<sup>12</sup> Besiktningsveterinären är den lokala djurskyddsmyndigheten på slakteriets område i stöd av DjurskyddsL 37 §.

<sup>13</sup> Länsstyrelsen var den regionala djurskyddsmyndigheten i Finland i stöd av DjurskyddsL 35 § fram till år 2010. DjurskyddsL 35 §:s innehåll ändrades genom lag om ändring av djurskyddslagen 1477/2009 så att regionförvaltningsverket svarar inom sitt verksamhetsområde för verkställigheten och tillsynen över att djurskyddslagstiftningen efterlevs.

<sup>14</sup> I stöd av DjurskyddsL 36 § är dessa de lokala djurskyddsmyndigheterna.

- verkställandet av inspektion i stöd av DjurskyddsL 39 § (inspektionsförordnanden, inspektionsberättelser, djurskyddsbeslut, förrättningsanmälningar<sup>15</sup>);<sup>16</sup>
- dokumenteringen av vidtagna åtgärder i samband med övervakning i stöd av DjurskyddsL 40 § om rådgivning och DjurskyddsL 42- 47 § gällande förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder (inspektionsberättelser, djurskyddsbeslut, förrättningsanmälningar);<sup>17</sup>
- misstanke om överträdelse av djurskyddslagstiftningen i djurhållningsenheten som levererar djur till slakt i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. (anmälningar till länsstyrelsen av besiktningsveterinären);<sup>18</sup>
- förordnande av utredningar och undersökningar som ingår i länsstyrelsens (fr.o.m. 1.1.2010 regionförvaltningsverkets (RFV)) sakliga kompetens i stöd av DjurskyddsL 48 § gällande förordnande av utredningar och undersökningar;
- uppfyllandet av anmälningsskyldigheten till polisen i stöd av DjurskyddsL 63 § (djurskyddsmyndigheternas anmälningar till polisen och begäran om att förundersökning inleds).<sup>19</sup>

I de fall arkiveringen av ett djurskyddsärende hos länsstyrelsen även bestått av ett domstolsbeslut eller dom i sak eller av dokument som hänförs till en polisundersökning av ärendet har även dessa dokument inkluderats i undersökningen som en informativ källa. Vad som ankommer dokument som hänförs till transport av djur har endast de fall inkluderats som anmälts till länsstyrelsen av besiktningsveterinären och/eller i vilka besiktningsveterinären fattat ett djur-

<sup>15</sup> Förrättningsanmälan (toimitusilmoitus) är det dokument med vilken kommunalveterinären anmäler till länsveterinären om verkställd inspektion och som ligger som grund för utbetalning av ersättning till kommunalveterinären för utfört arbete ur statens medel. Anmälningen innehåller vanligtvis detaljerade beskrivningar på omständigheterna i djurhållningsenheten och är således informativa i forskningshänseende. Dessa har använts i undersökningen i de fall då det egentliga djurskyddsbeslutet inte funnits tillgängligt.

<sup>16</sup> Om det finns skäl att misstänka att djur behandlas, sköts eller används i strid med djurskyddsbestämmelser har djurskyddsmyndigheten rätt att verkställa inspektion av djuret, dess förvaringsplats, dryck och föda samt utrustning och redskap som används. Därtill kan bland annat farmer för produktion av kött, ägg och avelsdjur samt slakterier även inspekteras utan misstanke.

<sup>17</sup> I DjurskyddsL 40 § bestäms att djurs välbefinnande skall främjas och lindriga missförhållanden avhjälpas genom råd till djurets ägare eller innehavare. I DjurskyddsL 42 § stadgas myndighetens rätt att förbjuda djurets ägare eller innehavare att fortsätta med eller upprepa det förfarande som strider mot djurskyddslagstiftningen och att ålägga denna att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid. I DjurskyddsL 43 § stadgas om föreläggande av vite eller hot om tvångsutförande som ingår i länsstyrelsens kompetenssfär och i DjurskyddsL 44 § bestäms om vidtagande av brådskande åtgärder för att trygga ett djurs välbefinnande. I DjurskyddsL 45 § stadgas om hörande av djurets ägare eller innehavare, i DjurskyddsL 46 § om omhändertagande och förstöring av anordningar, redskap och ämnen som uppenbart förorsakar djur onödigt smärta eller plåga och i DjurskyddsL 47 § stadgas specifikt om beslag av djur.

<sup>18</sup> DjurskyddsL 41 § 2 mom. ålägger besiktningsveterinären en skyldighet att göra en anmälan till länsstyrelsen (regionförvaltningsverket) om denne misstänker att djurskyddslagstiftningen överträtts vid en djurhållningsenhet som levererar djur till slakt.

<sup>19</sup> I enlighet med DjurskyddsL 63 § skall tillsynsmyndigheten omedelbart anmäla till polisen om det finns skäl att misstänka att djurskyddsbestämmelser överträtts i en djurhållningsenhet så att den straffprocessuella behandlingen av ärendet kan inledas.



skyddsbeslut i sak. De s.k. EU-granskningarna av transport av djur<sup>20</sup> har uteslutits från forskningsmaterialet.<sup>21</sup> Vad som ankommer EU-granskningarna vid djurhållningsenheterna har den verkställda kontrollinspektionen inkluderats i materialet, själva EU-granskningen inte.<sup>22</sup>

Vad som ankommer djurarterna, har de vanligaste produktionsdjursarterna tagits med i undersökningen: nötkreatur, svin, fjäderfä (höna, broiler, kalkon), getter och får. Fiskarna har uteslutits på grund av att övervakningen av fisk och fiskodlingar i huvudsak gällt förebyggande och kontroll av fisksjukdomar.<sup>23</sup> Likaså har pälsdjuren uteslutits från undersökningen även om de också kan kategoriseras som produktionsdjur. Uteslutningen har ansetts vara motiverad i och med att de inte används som råvara i livsmedelskedjan.

Djurantalet har avgränsats på så sätt att dokument gällande mindre än 5 djur per djurhållningsenhet, ärende eller beslut, har uteslutits från undersökningen.<sup>24</sup>

De övergripande frågeställningarna i undersökningen är följande: Kan förvaltningen av djurskyddsärenden som gäller produktions- och slaktdjur på basis av den övervakning som verkställts av djurskyddsmyndigheten åren 1996–2006 anses vara förenlig med djurskyddslagens syftemål? Och är övervakningen på ett sådant sätt effektivt att det mål som uttryckts i lagens förarbeten om att förbättra djurens välbefinnande i de situationer då djurens ägare inte uppfyller sin skyldighet kan anses vara uppnådd? Den sista övergripande frågan i undersökningen anknyts i huvudsak till de formella kraven på beslut, men även indirekt till frågan om effektivitet och partens rättsskydd. Uppfylls de förvaltningsrättsliga formella kraven i synnerhet gällande avfattande av inspektionsberättelse,

<sup>20</sup> Det verkställs ett givet antal nationella djurskyddsinspektioner varje år som rapporteras till EU. Se närmare resultaten från till exempel år 2008 på livsmedelssäkerhetsverkets (Evira) hemsida: [www.evira.fi/portal/se/djur\\_och\\_halsa/valmaende/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner\\_ar\\_2008/](http://www.evira.fi/portal/se/djur_och_halsa/valmaende/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskyddsinspektioner_ar_2008/)

<sup>21</sup> EU-granskningarna har uteslutits från undersökningen på grund av att inspektionerna inom ramen av Finlands medlemskap i EU bedömts vara ett annorlunda rättsligt instrument än inspektionerna som blir verkställda i stöd av Djurskyddsl 39 §. Sålunda har det även ansetts att det till EU-granskningarna anknyts andra frågeställningar än de som ställts inom ramen av den här undersökningen. Den stora mängden dokument som upprättats i stöd av Djurskyddsl 39 § har ytterligare motiverat avgränsningen.

<sup>22</sup> I dokument som uppgjorts i samband med inspektion och som på basis av sakinnehållet kunde antagas vara en EU-granskning, men det har inte tydligt och klart uttryckts i texten eller det framgår inte på annat sätt från dokumentet, har dokumentet kodats som en vanlig inspektion.

<sup>23</sup> Jord- och skogsbruksministeriet (JSM) håller som bäst på att bereda lagstiftning gällande välbefinnandet hos odlad fisk.

<sup>24</sup> Denna avgränsning har gjorts på grund av att djurhållningsenheter med fem eller färre djur inte bedömts utgöra en djurhållningsenhet där djur hålls för idkande av näring i begreppets egentliga mening. Avhandlingen i vilken denna artikel kommer att ingå som en del behandlar djurvälstånd i förhållande till livsmedelsproduktionen. I samband med sökningen och kopieringen av forskningsmaterialet framgick det att djurhållningen på ovan nämnda gårdar i allmänhet baserade sig på gamla vanor eller att man på gården höll på att avsluta verksamheten eller till att djuren hölls för egen glädje. Livsmedelsproduktionen i sig var sålunda en bisak eller obetydlig på dessa gårdar.

hörande av part och motivering av beslut i de förvaltningsbeslut som fattats av djurskyddsmyndigheten?

I DjurskyddsL 1 § och 3 § stadgas att lagens syfte och djurhållningens allmänna principer är att *på bästa möjliga sätt skydda djur mot onödigt lidande och onödig smärta samt plåga*. Därtill syftar lagen till att *främja djurens välbefinnande och en god behandling av djur*. Vid djurhållning skall *hänsyn tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov*.<sup>25</sup> Ur detaljmotiveringarna till DjurskyddsL 1 § i RP 36/1995 framgår att med *lidande* avses sådana själsliga och kroppsliga förmimmelser hos djuret som inverkar negativt på djurets hälsa och/eller välbefinnande. Med *smärta* avses i lagrummet fysisk smärta djuret känner och med *plåga* själslig nöd, ångest, skräck och motsvarande obehag hos djuret.<sup>26</sup> Med onödigt lidande (framöver inkl. även onödig smärta och plåga) avses sådant lidande hos djuret som reglerats vara förbjudet att åsamka djuret i djurskyddslagstiftningen och som genom lagtolkning och tillämpning i enlighet med djurskyddslagens syfte, kan undvikas, förhindras eller förebyggas.<sup>27</sup>

Det uttryckta syftemålet och de allmänna principerna för djurhållningen formar grunden och utgångsläget i undersökningen. Det empiriska forskningsmaterialet granskas utifrån denna grundsyn och åtföljs av antagandet att för att förvaltningen av djurskyddsärenden kunde anses skydda djuren och främja deras välbefinnande på bästa möjliga sätt, bör lagens andemening vara tydlig, synlig och läsbar i de av djurskyddsmyndigheten uppställda dokumenten i samband med övervakning. Med djurets välbefinnande avses i sammanhanget den nivå av välbefinnande som rättsligt tilldelats djuren i stöd av djurskyddslagstiftningen. Begreppet välbefinnande granskas sålunda i undersökningen i ett rättsligt avseende.<sup>28</sup>

Utgångspunkten för analysen gällande de formella kraven på förvaltningsbeslut har varit antagandet att genom att de uppställda kraven uppfylls på ett korrekt och tydligt sätt garanteras djurets ägares rättskydd, samtidigt som djuren skyddas och deras välbefinnande främjas på ett effektivt sätt. Hypotesen utgår ifrån att genom en tydlig och klar dokumentering har djurets ägare en verklig möjlighet att förstå vilka hans skyldigheter är och varför han bör uppfylla sin plikt. Antagandet fortsätter med tanken att om djurets ägare förstår sina skyldigheter så finns det en större möjlighet för att skyldigheterna uppfylls och att även djurens välbefinnande främjas. Djurskyddsmyndighetens tillämpning av de materiella bestämmelserna i djurskyddslagen i de dokument som granskas tar un-

<sup>25</sup> Se närmare om hur lagens syfte och allmänna principer tar sig i uttryck i djurskyddslagstiftningen i Wahlberg (4/2008), 369–416.

<sup>26</sup> RP 36/1995, 20.

<sup>27</sup> RP 36/1995, 20. Se även om begreppen onödigt lidande (olagligt förfarande) kontra lagenligt lidande (lagligt förfarande) i Wahlberg (4/2008), 472.

<sup>28</sup> Se närmare om definieringen av djurs faktiska kontra rättsliga välbefinnande i Wahlberg (4/2008), 383–386.

dersökningen inte ställning till i samband med analysen. I avslutningen diskuteras dock tolkningen av dessa bestämmelser på basis av hela forskningsmaterialet i förhållande till djurens rättsliga välbefinnande och skydd. Till den diskussionen medtages även de observationer som gjorts under besök till slakterier<sup>29</sup> och de diskussioner som förts med djurskyddsmyndigheter under undersökningens gång.

Med avsikt att bedöma effektiviteten hos förvaltningen av djurskyddsärenden har behandlingen av ärenden vid djurskyddsmyndigheten och språket i de upprättade dokumenten granskats. I FörvL 9 § stipuleras att myndigheten skall använda ett sakligt, klart och begripligt språk i förvaltningen av ärenden. Till exempel är ordalydelsen i det i inledningen nämnda citatet sådant (*»Annetut korjauskehoitukset toteutettava...» – de givna korrigeringsuppsmaningarna bör fullföljas*), att den uttrycker en oklarhet om DjurskyddsL 40 § gällande rådgivning (som ordet *korrigeringsuppsmaning* hänvisar till och som inte är bindande för djurets ägare) eller DjurskyddsL 42 § gällande förbud och föreskrifter (som orden *bör fullföljas* syftar till och som är bindande för djurets ägare) har tillämpats i ärendet.<sup>30</sup> Ordalydelsen i meningen kan anses vara tvetydig vilket å sin sida leder till en tvetydig tillämpning av de bestämmelser som stipulerats om i DjurskyddsL 4 kapitel gällande förvaltningsrättsliga åtgärder i samband med tillsyn. Förutom att sådan tillämpning försvagar djurägarens rättsskydd kan den också leda till att djurägaren inte uppfyller sina skyldigheter på grund av att han/hon inte förstår sakinnehållet i beslutet som en skyldighet som bör uppfyllas och uppfattar således inte föreskriften som bindande. Sålunda har uppmärksamhet fästs nedan vid hur myndigheten uttryckt de råd, förbud, föreskrifter, ålägganden av vite eller hot om tvångsutföranden eller brådskande åtgärder som denne givit eller skridit till i samband med verkställd övervakning.

Vad som ankommer granskningen av hur ärendet behandlats vid djurskyddsmyndigheten utgår undersökningen, utöver vad som reglerats i djurskyddslagen, från bestämmelserna i förvaltningslagen. I FörvL 31 § tilldelas myndigheten en utredningsskyldighet för att ett ärende skall kunna avgöras. Förutom att myndigheten givetvis bör följa bestämmelserna som berör själva förfarandet omfattar utredningsskyldigheten: 1) skaffandet av all behövlig information i sak dels för att utreda faktabakgrunden, dels för att kunna fatta ett lagenligt avgörande i sak, 2) en bedömning av de rättsliga frågorna som anknyts med saken och 3) uppgörande av förslag för avgörandet i sak.<sup>31</sup> På basis av de krav som ställts i

<sup>29</sup> Sammanlagt sex (6) slakterier har besökts under undersökningens gång.

<sup>30</sup> De tillämpade rättsnormerna hade inte angetts i beslutet.

<sup>31</sup> Heikki Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet* (Helsinki: Talentum 2008), 191–198; Olli Mäenpää, *Grunderna för god förvaltning* (Helsingfors: Publikationer utgivna av Helsingfors universitet 2007), 157–161; Seppo Laakso & Outi Suviranta & Veijo Tarukannel, *Yleishallinto-oikeus* (Tampere: Tampereen yliopisto Oikeustieteiden laitos 2006), 163–166; Matti Niemivuo & Marietta Keravuori, *Hallintolaki* (Porvoo: WSOY Lakitieto 2003), 255.

djurskyddslagen och förvaltningslagen om inledning, utredning och avgörande av ärenden har det i undersökningen granskats A) till vilka åtgärder myndigheten skridit med avsikt att utreda ärendet, B) har ärendet avgjorts och i sådana fall mot bakgrunden av vilka åtgärder, C) har de rättsliga frågorna uttryckts och då de har, så har de då bedömts i förhållande till djurskyddslagens syftemål och D) har ärendet avslutats?

### 3. Metodbeskrivning

#### 3.1 *Det empiriska forskningsmaterialet*

Det empiriska forskningsmaterialet består av dokument som upprättats av djurskyddsmyndigheten i samband med övervakning beträffande produktions- och slaktdjur.<sup>32</sup> Dokumenten har varit anhängiga eller tillkännagivits och arkiverats hos länsstyrelsen i Södra Finlands län,<sup>33</sup> länsstyrelsen i Östra Finlands län,<sup>34</sup> länsstyrelsen i Lapplands län,<sup>35</sup> länsstyrelsen i Uleåborgs län,<sup>36</sup> och länsstyrelsen i Västra Finlands län<sup>37</sup> under perioden 1996–2006. Alla dokument har under undersökningens gång genomlästs sammanlagt fem (5) gånger och dokumenten från länsstyrelsen i Västra Finlands län har därtill kodats i statistikprogrammet SPSS version 17.

De icke kodade dokumenten är enligt serviceplats och antal följande; Helsingfors 627 dokument; Kouvola 655 dokument; Tavastehus 784 dokument (= länsstyrelsen i Södra Finlands län); Kuopio 854 dokument; S:t Michel 526 dokument; Joensuu 678 dokument (= länsstyrelsen i Östra Finlands län); Uleåborg 1826 dokument (= länsstyrelsen i Uleåborgs län) och Rovaniemi 479 dokument (= länsstyrelsen i Lapplands län). Det sammanlagda antalet är 6429 dokument.

---

<sup>32</sup> Dokumenten består av djurskyddsanmälningar av besiktningsveterinär, förrättningsanmälningar av kommunalveterinär, förordnanden givna av länsveterinär om verkställande av inspektion, inspektionsberättelser, djurskyddsbeslut, förordnanden givna av länsveterinär om utredningar eller undersökningar, annan dokumentering i samband med utredning eller behandling av ett djurskyddsärende och begränsat dokument som ansluts med förundersökning samt beslut och domar givna av domstol.

<sup>33</sup> Serviceplatserna i Helsingfors, Kouvola och Tavastehus.

<sup>34</sup> Serviceplatserna i Kuopio, S:t Michel och Joensuu.

<sup>35</sup> Serviceplatsen i Rovaniemi.

<sup>36</sup> Serviceplatsen i Uleåborg.

<sup>37</sup> Serviceplatserna i Vasa, Tammerfors, Jyväskylä och Åbo.

**Tabell I:** Antal dokument från länsstyrelsen i Södra och Östra Finlands län samt från Uleåborgs- och Lapplands län (icke kodade dokument).

Länsstyrelsen i Södra Finlands län		
Helsingfors	627	
Kouvola	655	
Tavastehus	784	2066
Länsstyrelsen i Östra Finlands län		
Kuopio	854	
S:t Michel	526	
Joensuu	678	2058
Länsstyrelsen i Uleåborgs län		
Uleåborg	1826	1826
Länsstyrelsen i Lapplands län		
Rovaniemi	479	479
Totalt:		6429

Valet att inte behandla dessa dokument på samma sätt som dokumenten från länsstyrelsen i Västra Finlands län motiveras med att dokumentens innehåll och natur är liknande oberoende av det geografiska läget på slakteriet, djurhållningsenheten eller serviceplatsen. Därtill omfattar kompetensområdet för länsstyrelsen i Västra Finlands län ett tillräckligt antal sådana djurhållningsenheter i vilka nötkreatur, svin och fjäderfä hålls (djurarterna som mest används i livsmedelproduktionen). Således har behandlingen av alla dokument från hela Finland i SPSS inte ansetts ge mervärde till analysen. Studiet av alla de dokument som ingår i materialet bör dock inte negligeras, för det har fördjupat kunskapen och förståelsen av förvaltningen av djurskyddsärenden i sin helhet och därmed påverkat indirekt analysen och slutsatserna. Innehållet i de icke kodade dokumenten används som stöd för analysen och i argumenteringen om innehållet i dokumenten från länsstyrelsen i Västra Finlands län.

### 3.2 Behandlingen av dokumenten från länsstyrelsen i Västra Finlands län

I materialet ingår sammanlagt 4039 dokument; Åbo 1333 dokument; Tammerfors 422 dokument; Jyväskylä 498 dokument och i Vasa 1786 dokument.<sup>38</sup> Om händelseförloppet »anmälan-förordnande-inspektion» arkiverats tillsammans vid länsstyrelsen behandlades dokumenten som en helhet. Därmed blev antalet kodade dokument sammanlagt 3593 (skillnad 446 dokument).

<sup>38</sup> Det ingår således sammanlagt 10 468 dokument i forskningsmaterialet i sin helhet (6 429 + 4 039 = 10 468).

**Tabell II:** Antal dokument från länsstyrelsen i Västra Finlands län enligt serviceplats och motsvarande antal kodade dokument i SPSS.

Serviceplats	Dokument	i SPSS
Åbo	1333	1159
Tammerfors	422	373
Jyväskylä	498	365
Vasa	1786	1696
Totalt:	4039	3593

Målet med behandlingen av materialet var att besvara varje fråga oberoende av varandra och utan att tolka vad myndigheten avsett med dokumentets innehåll. Avsikten var med andra ord att besvara frågorna med den befintliga information som framgick ur dokumentet. I anslutning till sådana dokument ur vilka det uppenbart framgick vad saken gällde men det inte skrivits ut tydligt, har dock tolkning skett. Som exempel kan nämnas sådana djurskyddsbeslut fattade av kommunalveterinären på vilka länsveterinären antecknat i efterhand »lantapanssari» (gödselpansar) och i vilka kommunalveterinären inte nämnt hur ärendet inletts, utan endast antecknat att inga brister uppdagats vid djurhållningsenheten (ej heller beskrivit omständigheterna eller det som observerats i samband med inspektionen i en inspektionsberättelse eller motiverat beslutet). På basis av den information länsveterinärerna gett i samband med insamlandet av forskningsmaterialet har förfarandet i praktiken inneburit att besiktningsveterinären gjort en anmälan om djur med gödselpansar<sup>39</sup> (»ilmoitus lantapanssarieläimistä») till länsstyrelsen i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom., varefter länsveterinären (länsstyrelsen) har förordnat kommunalveterinären att verkställa inspektion på djurhållningsenheten inom ramen av sina befogenheter som regional djurskyddsmyndighet i stöd av DjurskyddsL 35 §. Sålunda har dokumentet tolkats och kodats enligt den ovan nämnda informationen fastän detta inte gått att avläsa ur själva djurskyddsbeslutet som sådant. För övrigt har de s.k. *gödselpansardjurärendena* uteslutits från undersökningen om ärendets art och hur det inletts framgått tydligt ur dokumentet eller om de varit arkiverade skilt från de övriga ärendena hos länsstyrelsen.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Gödselpansaret kan anses åsamka djuret onödigt lidande och strider bl.a. mot DjurskyddsL 4 § i vilken regleras att förvaringsutrymmet för djur skall vara tillräckligt rent, och djurskyddsförordningens (DjurskyddsF 396/1996) 8 § i vilken tilldelas en skyldighet att sköta om djurens renhet. Givetvis har gödselpansaret även en hygienisk dimension i och med att dessa djur inte kan slaktas i den normala slaktlinjen på grund av risk för kontaminering av kött.

<sup>40</sup> Med de s.k. gödselpansardjurärendena menas sådana anmälningar och inspektioner som görs enligt ett inom länsstyrelsen överenskommet system gällande djur med gödselpansar. Sättet på vilket anmälningarna från besiktningsveterinären behandlas vid länsstyrelsen varierar. Till exempel i Åbo förordnar länsveterinären kommunalveterinären att förrätta inspektion om

### 3.3 Variablerna i frågeformuläret och tolkningsgrunder

Dokumentet kodades genom att besvara 53 frågor som uppgjordes på basis av det som stipulerats i djurskyddslagen om förvaltningsrättsliga åtgärder och förvaltningstvång samt om de krav som ställs i förvaltningslagen om förvaltning av ärenden vid myndighet. Variablerna i frågorna uppgjordes med avsikt att kodningen av dokumenten skulle vara så enhetlig som möjligt trots att dokumentens natur, utformning och kvalitet varierade avsevärt.

Frågorna uppdelades enligt följande huvudgrupper: *bakgrundsfrågor* (frågorna 1–7), *ärendets inledning och behandling* (frågorna 8–12), *ärendets utredning* (frågorna 13–25), *beslut i ärendet och ärendets avslutning* (frågorna 26–33), *verkställandet av kontrollinspektion* (frågorna 34–39), *förvaltningsrättsliga åtgärder i ärendet* (frågorna 40–44), *hörande av part* (fråga 45), *motivering av beslut* (frågorna 46–51) och *inspektions- och åtgärdsfrekvens* (frågorna 52–53). I bilaga I presenteras innehållet i frågorna närmare och vissa av variablerna förklaras och definieras.<sup>41</sup>

Med avsikt att klargöra forskarens tolkningsgrunder i forskningsarbetet presenteras till följande kort den gällande rätten och den rättsteoretiska referensramen i sammanhanget, specifikt vad som gäller upprättande av inspektionsberättelse, hörande av part och motivering av beslut.<sup>42</sup>

#### 3.3.1 Allmänt om förhållandet mellan djurskydds- och förvaltningslagens bestämmelser gällande förfaranden i samband med inspektion

Grunderna för god förvaltning etableras både i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (i stadgans artikel 41 och artikel 51<sup>43</sup>) och i Finlands grundlag (GL 731/1999) 21 § 2 mom. gällande den enskildes rättsskydd. I det här sammanhanget stadgas om innebörden hos kraven på god förvaltning dels genom de specialbestämmelser som etablerats i DjurskyddsL 4 kapitel gällande tillsyn, dels genom förvaltningslagens bestämmelser om förfarandet i samband med behandling och avgörande av förvaltningsärenden.

I enlighet med DjurskyddsL 39 § har den regionala och lokala djurskyddsmyndigheten rätt att verkställa inspektion till en djurhållningsenhet och till ett

---

anmälningen berör flera än tre djur med gödselpansar/djurhållningsenhet eller om det återkommande kommer anmälningar om gödselpansardjur från en och samma enhet.

<sup>41</sup> Vissa av variablerna är så tydliga och självklara att de inte behöver någon närmare förklaring.

<sup>42</sup> Det är meningen att föra en mera detaljerad diskussion i sak i avhandlingens kapp.

<sup>43</sup> EUT 2000/C 364/01, 18.12.2000, 1–22. I artikel 41 punkt 2 gällande rätten till god förvaltning inkluderas rätten att ta del av handlingar, rätten att bli hörd och förvaltningens skyldighet att motivera sina beslut. I stadgans artikel 51 punkt 1 stadgas därtill att medlemsstaterna bör respektera och iaktta principerna och främja tillämpningen av dem då de tillämpar unionsrätten. Således stipuleras rätten till god förvaltning både i EU-rätt och i den nationella lagstiftningen.

slakteri. En inspektion i stöd av DjurskyddsL 39 § till en djurhållningsenhet eller till ett slakteri i vilken produktions-/slaktdjur hålls kan verkställas både med eller utan en misstanke om att djur sköts, behandlas eller används i strid med djurskyddslagstiftningen.<sup>44</sup> I DjurskyddsL 49 § föreskrivs att en inspektion skall verkställas på ett sådant sätt att den inte förorsakar onödiga olägenheter för djuren, djurens ägare eller innehavare eller för verksamheten i djurhållningsenheten. Närmare förfarandemässiga bestämmelser har det inte stadgats om i djurskyddslagen.

Djurskyddsmyndighetens befogenhet att inspektera en djurhållningsenhet eller ett slakteri baseras således direkt på djurskyddslagens bestämmelser. Det på vilket sätt djurskyddsmyndigheten skall förfara i samband med en inspektion har dock som ovan konstaterats reglerats i en mycket begränsad utsträckning i djurskyddslagen. I förarbeten till förvaltningslagen (RP 72/2002) har det uttryckts att i och med att bestämmelserna i speciallagstiftningen gällande inspektionsförfaranden är innehållsmässigt oenhetliga och till en del bristfälliga, har det ansetts föreligga skäl att genom förvaltningslagen etablera de allmänna bestämmelserna gällande förfaranden som skall iakttas vid inspektioner.<sup>45</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat i sitt avgörande HFD:2006:102 (i vilken inspektion hade verkställts i samband med utredningen av ärendet som i huvudsak gällde en jordbrukssammanslutnings duglighet att få jordbruksstöd) att syftet med formkraven, som till exempel rätten att få del av innehållet i ett inspektionsdokument före ett beslut fattas i sak, sammanbinds med myndighetsförfarandet och hänförs till den enskildes möjligheter att ta del av och bedöma inspektionsresultatet. Ett korrekt förfarande och uppfyllda formkrav ökar sålunda den enskildes rättsskydd och förutsägbarheten i myndighetens beslutsfattande. HFD har i sitt avgörande, för den del som gällde helhetsbedömningen av förfarandet i samband med inspektion, gett dessa allmänna målsättningar en större vikt än det fel i förfarandet som inspektionsförrättarna gjort (att en inspektionsberättelse inte omedelbart avfattats i enlighet med JSM:s förordning om övervakning av arealbaserade stöd (HFD:2046/526/2002 55/02) 15 §).<sup>46</sup>

Med beaktande av de argument som framförts ovan, har det ansetts vara motiverat att anta förvaltningslagens bestämmelser som tolkningsgrund gäl-

<sup>44</sup> DjurskyddsL 39 § 1–2 mom. Därtill bestäms i paragrafens 3 moment att vid inspektionen kan djuret, dess förvaringsplats, den föda och dryck som ges djuret samt den utrustning och de redskap som används för djuret inspekteras. Därtill kan Evira och RFV förordna i stöd av DjurskyddsL 48 § tjänsteveterinärer att utföra undersökningar och utredningar i slakterier och djurhållningsenheter där djur hålls för idkande av näring i avsikt att säkerställa att djurskyddslagstiftningen följs eller för fullgörande av skyldigheter enligt ett internationellt avtal som är förpliktande för Finland eller då lagstiftningen inom EU så förutsätter.

<sup>45</sup> RP 72/2002, detaljmotivering till FörvL 39 § om inspektion, s. 100.

<sup>46</sup> En sådan tolkningslinje har även fått stöd inom rättsvetenskapen. Se till exempel Kulla (2008), 208 och Laakso et al. (2006), 182.



lande förfaranden, utöver det som stadgats i DjurskyddsL 49 § om utförande av inspektioner, utredningar och undersökningar.

I praktiken tillämpar djurskyddsmyndigheten i de flesta fall en och samma blankett både för avfattande av inspektionsberättelse, hörande av part<sup>47</sup> och för meddelande av beslut (se bilaga II: Blankett för djurskyddsinspektion och beslut). Blanketten är indelad i tre huvudgrupper enligt följande: 1) *allmänna uppgifter* såsom datum för inspektionen, vem som verkställt inspektionen, kontaktuppgifter om djurets ägare, uppgifter om inspektionsobjektet, vem som närvarat vid inspektionen etc.<sup>48</sup>, 2) *uppgifter om inspektionens art* (första inspektionen eller en förnyad inspektion) och de *observationer* som gjorts samt de *åtgärder/beslut som vidtagits/fattats* i samband med inspektionen (grupperats enligt DjurskyddsL 40 § om råd, DjurskyddsL 42 § om förbud och föreskrifter och DjurskyddsL 44 § brådskande åtgärder); rättsnormerna som tillämpats skall även nämnas i denna del och blanketten undertecknas av inspektionsförrättaren<sup>49</sup> och 3) *uppgifter om hörandet* och underteckning av djurets ägare.<sup>50</sup> På baksidan av blanketten finns besvärсанvisningen till beslutet.<sup>51</sup>

Det kan noteras att även om de krav som ställs i FörvL 44 § på innehållet i ett förvaltningsbeslut ingår i blankettens uppbyggnad, kan blankettens utformning anses vara otydlig och i någon mån ologisk bedömd i belysningen av det vedertagna bruket av den. Med detta påstående hänvisas till de olika skedena av ärendets behandling och avgörande i sak som i praktiken verkställs (inspektionen och hörandet), avfattas (inspektionsberättelsen) och avges (beslutet) i de flesta fall under ett och samma inspektionstillfälle med en och samma blankett. Blankettens utformning och det vedertagna bruket av den kan fördunkla både för djurets ägare och för myndigheten själv efterlevnaden av de förfarandemässiga kraven och deras rättsliga innebörd. Blankettens utformning får dock inte påverka själva förvaltningsförfarandets lagenlighet, men utmanar givetvis djurskyddsmyndighetens förvaltningsrättsliga kunskaper och tydlighet i sammanhanget.

I granskningen av dokumenten har blanketten bedömts vara ett djurskyddsbeslut om inte annat entydigt framgått ur innehållet.<sup>52</sup> Denna tolkning motiveras av att blankettens utformning (och rubriceringar samt besvärсанvisningen på baksidan av blanketten) ger anledning att förmoda att innehållet sammanbinds

<sup>47</sup> I blanketten rubriceras hörandet som »Förklaring avgiven av djurets ägare/innehavare».

<sup>48</sup> Delarna A, B, C, D, E i blanketten.

<sup>49</sup> Delarna F, G, H, I, J i blanketten.

<sup>50</sup> Del M i blanketten.

<sup>51</sup> Del K i blanketten. I stöd av DjurskyddsL 52 § kan inspektionsförrättaren genom att kryssa i en ruta på framsidan av blanketten fatta beslut om att det föreliggande beslutet skall iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

<sup>52</sup> I enstaka fall har djurskyddsmyndigheten skrivit på dokumentet att beslut i ärendet fattas senare.

med verkställandet av djurskyddsinspektion under vilket beslut fattas i sak. Förövrigt har blankettens utformning inte beaktats i kodningen av materialet.

Framöver i artikeltexten benämns dokumentet i enlighet med det tema som behandlas i texten. Med andra ord kan samma dokument ha olika namn i olika saksammanhang. Som bakgrundsinformation bör det även konstateras att i de flesta fall framgår informationen som behandlas ur den ovan nämnda blanketten.<sup>53</sup> Detta innebär i praktiken så som tidigare konstaterats att i de flesta fall har alla skeden verkställts (eller inte verkställts) vid samma inspektion och tidpunkt.<sup>54</sup>

### 3.3.2 Tolkningsgrunden gällande avfattandet av inspektionsberättelse

I enlighet med FörvL 39 § 2 mom. skall en inspektionsberättelse över inspektionen avfattas utan dröjsmål. I inspektionsberättelsen skall inspektionens förlopp och de viktigaste iakttagelserna som gjorts under inspektionen ingå. Mäenpää har även poängterat att en inspektionsberättelse skall avfattas då inga brister eller missförhållanden iaktas i samband med inspektionen, eftersom slutsatsen har relevans med tanke på partens skyldigheter och rättsskydd.<sup>55</sup> En sådan tolkning av FörvL 39 § 2 mom. har även antagits i den här undersökningen.

Med de viktigaste iakttagelserna avses i sammanhanget att det utifrån inspektionsberättelsen är möjligt att dels få en uppfattning om de relevanta observationerna som gjorts under inspektionen, dels bilda sig en helhetsbild om djuren och de omständigheter som varit rådande. Kravet om att inspektionens förlopp skall framgå ur berättelsen har ansetts uppfyllt om det ur berättelsen varit möjligt att bilda sig en helhetsbild över förfarandet och händelserna under inspektionens gång.<sup>56</sup>

I undersökningen har dokumenten till denna del tolkats i vid bemärkelse, vilket inneburit att dokumentet har kodats med kod 1 (ja-svar i fråga nr 16) även om texten i berättelsen gällt endast det som framgått som orsak till inspektionen. Till exempel om inspektionsorsaken varit misstanke om att korna inte mjölkats har kod 1 (ja-svar) använts om den som förrättat inspektionen antecknat på djurskyddsbeslutet »korna mjölkade och välmående». Kod 1 (ja-svar) har även använts i de fall då endast observationer, men inte slutsatserna av observationerna entydigt kunnat avläsas ur berättelsen. Slutsatserna har dock kunnat avläsas ur själva beslutet i sak.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Vissa tjänsteveterinärer använder inte blanketten utan har egna modeller för dokumenteringen av ärendets behandling.

<sup>54</sup> Kontrollinspektionerna har i regel dokumenterats på en ny blankett.

<sup>55</sup> Mäenpää (2007), 184.

<sup>56</sup> Därtill givetvis att det ur dokumentet framgår vem som verkställt inspektionen, vem som närvarat vid inspektionen och tidpunkten samt målet för inspektionen.

<sup>57</sup> Specifikt då blanketten i bilaga II använts i samband med inspektion och avgörande i sak fattats samtidigt med samma blankett.

Kod 2 (nej-svar) använts i sådana fall då inspektionsorsaken förblir oklar och den som förrättat inspektionen har till exempel antecknat endast »djuren rena» eller »klonötare saknas» som inspektionsberättelse. Likaså har kod 2 (nej-svar) använts om den som förrättat inspektionen endast skrivit »inga brister» eller »inga missförhållanden»<sup>58</sup> i beslutet utan närmare dokumentering av de observationer som gjorts under inspektionen.

### 3.3.3 Tolkningsgrunden gällande hörande av part och parts rätt att framföra sin åsikt

I GL 21 § 2 mom. stadgas att rätten att bli hörd skall tryggas genom lag. I stöd av DjurskyddsL 45 § skall djurägaren alltid beredas tillfälle att bli hörd innan beslut enligt DjurskyddsL 42 § (åläggande av förbud och föreskrifter) och DjurskyddsL 43 § (föreläggande av vite och hot om tvångsutförande) fattas. I samband med brådska åtgärder i stöd av DjurskyddsL 44 § skall djurens ägare ges tillfälle att bli hörd endast om denne kan anträffas omedelbart. Innehållet i DjurskyddsL 45 § eller förfarandet i samband med hörandet diskuteras inte närmare i regeringens proposition till djurskyddslagen (RP 36/1995).

I RP 72/2002 till förvaltningslagen diskuteras FörvL 34 § gällande hörande av part däremot på ett omfattande sätt. I propositionen betonas att rätten att bli hörd hänförs till den enskildes möjligheter till medinflytande i behandlingen av ett förvaltningsärende. Hörandet anses även ha en främjande verkan på utredningen av ett ärende och på individens rättsskydd. Primärt skall rätten att bli hörd anses gälla i alla sådana ärenden i vilka det kan anses ligga i en parts intresse att lägga fram utredning.<sup>59</sup> I FörvL 34 § stadgas uttryckligen att en part skall ges tillfälle att *framföra sin åsikt om ärendet och avge förklaring med anledning av sådan utredning som kan inverka på hur ärendet avgörs*.

Med beaktande av att den gällande djurskyddslagen är från år 1996 och att Finlands grundlag och förvaltningslagen förnyats efter detta<sup>60</sup> föreligger det skäl att komplettera och skärskåda DjurskyddsL 45 § i belysningen av vad som uttryckts om hörandet i Finlands grundlag och förvaltningslagen och i förarbetena till dessa.<sup>61</sup> Sålunda har innehållet i DjurskyddsL 45 § primärt antagits som

<sup>58</sup> Även i de fall då endast rutan »Vid inspektionen har inga missförhållanden observerats» ikryssats i del F av blanketten (se närmare bilaga II).

<sup>59</sup> RP 72/2002, 95–96.

<sup>60</sup> Finlands grundlag trädde ikraft år 1999 och förvaltningslagen år 2003.

<sup>61</sup> Inom rättsvetenskapen har liknande argument framförts om tolkningen av specialbestämmelser i förhållande till de krav som ställs om hörandet i förvaltningslagen. Se till exempel Kulla (2008), 219 och Laakso et al. (2006), 170 och 172, både Kulla och Laakso et al. poängterar att tillämpningen av förvaltningslagen dock alltid bör prövas från fall till fall. Niemivuo & Keravuori (2003), 263–264 understryker å sin sida hur viktigt hörandet och det att part ges tillfälle att framföra sin åsikt ansetts vara inom rättspraxis. Även i sådana fall då uttryckliga bestämmelser om hörandet saknas.

tolkningsgrund för granskningen av materialet, men i enstaka fall har frågan (fråga nr 45 i frågeformuläret) besvarats även fastän det inte varit entydigt klart att myndigheten tillämpat DjurskyddsL 42 § eller DjurskyddsL 43 §.<sup>62</sup> I de fall då djurskyddsmyndigheten uttryckt en föreskrift eller ett förbud i inspektionsberättelsen eller i den textdelen som kan bedömas vara en motivering till beslutet (gällt ärenden i vilka inspektionsförrättaren använt den blankett som redogjorts för i det tidigare kapitlet) och utan att nämna bestämmelsen i stöd av vilken föreskriften eller förbudet getts, har frågan besvarats så som DjurskyddsL 42 § eller DjurskyddsL 43 § hade tillämpats.

### 3.3.4 Tolkningsgrunden gällande rätten att få motiverade beslut

Även rätten att få motiverade beslut hänförs till GL 21 § 2 mom. och dess garantier för god förvaltning som skall tryggas genom lag. I djurskyddslagen stadgas inte om formkraven i ett djurskyddsbeslut. Detta betyder likväl inte att de allmänna formkraven som stipulerats i förvaltningslagen inte vore gällande då ett djurskyddsärende avgörs.

I FörvL 45 § stadgas att ett beslut skall motiveras. Med motivering menas att myndigheten anger i motiveringen omsorgsfullt, tydligt och begripligt de omständigheter, utredningar och bestämmelser som legat som grund för avgörandet. Detta bör ske på ett sådant sätt att en part får veta (och har möjlighet att förstå) vilka omständigheter som lett till avgörandet så att denne bland annat kan bedöma om det föreligger behov att söka ändring.<sup>63</sup> Naturligtvis underlättar en omsorgsfullt gjord motivering även en eventuell behandling av ärendet vid domstol.

I undersökningen har innehållet i djurskyddsbesluten tolkats strikt vad som ankommer motiveringen. Således har kod 1 (ja-svar i fråga nr 46) använts om motiveringen innehållit A) en beskrivning av de gällande omständigheterna, B) en redogörelse för den utredning som legat som grund för avgörandet och C) de bestämmelser som tillämpats.

Vad gäller de angivna (eller inte angivna) rättsnormerna, har tolkningen dock inte varit så strikt. Kod 1 (ja-svar i fråga nr 28) har använts även i sådana fall då de tillämpade rättsnormerna inte blivit exakt dokumenterade, men motiveringen i övrigt uppfyllt de ovan nämnda kraven på ett heltäckande sätt. Därtill har kod 1 (ja-svar) använts om texten inte rubricerats som motivering, men sakinnehållet i övrigt motsvarat definitionen av variabeln. I vissa av fallen då

<sup>62</sup> Dessa gäller fall i vilka myndigheten inte använt den allmänt vedertagna blanketten och innehållet i dokumentet varit oklart.

<sup>63</sup> I RP 72/2002, 107 används begreppen exakt och klart. Med motivering avses således inte återgivande av innehållet i de bestämmelser som tillämpats i ärendet, även om det i vissa fall kan vara motiverat att återge bestämmelsernas innehåll ordagrant i beslutet. Närmare Kulla (2008), 245–249 och Mäenpää (2007), 192–194.

den som verkställt inspektion samtidigt fattat beslut i sak och använt den vedertagna blanketten för dokumenteringen (se bilaga II) har det varit svårt att särskilja om tjänstemannen avsett texten vara en inspektionsberättelse eller en motivering till beslutet eller bådadera. I dessa fall har forskaren tolkat texten enligt de kriterier som redogjorts för ovan.

### *3.4 Kodningen av forskningsmaterialet och rapporteringen*

Varje dokument har tilldelats ett identifikationsnummer för att underlätta hanteringen av materialet. Identifikationsnumret följer även numreringen i Excel-tabellen som uppgjorts med avsikt att dels kunna identifiera relevant data ur dokumentens innehåll, dels kunna besvara de två sista frågorna gällande hur många gånger samma djurhållningsenhet, transporthändelse eller slakteri inspekterats (fråga nr 52) och hur många föreskrifter eller förbud eller andra förvaltningsrättsliga åtgärder som vidtagits under undersökningsperioden (fråga nr 53).<sup>64</sup> I kodningsarbetet och i skapandet av Excel-tabellen assisterade tre studeranden som praktikanter.<sup>65</sup>

På de variabler som matades in på SPSS gjordes frekvenstabeller. Därtill söktes samband mellan en del av frågorna genom att använda korstabeller. De statistiska resultaten anges i resultatkapitlet som frekvenser och procenttal av den totala mängden dokument i vilka det varit relevant att ställa vederbörande fråga.<sup>66</sup> I korstabellerna har procenttalen inte ansetts ge mervärde och har därför inte angetts, utom vad som gäller sambandet mellan verkställda inspektioner och vidtagna åtgärder under åren 1996–2006, vilket rapporterats som procenttal i textdelen. Övriga statistiska analyser har inte bedömts vara nödvändiga i förhållande till de ställda frågeställningarna.

I och med att frågorna som huvudregel besvarats oberoende av varandra eller den helhetsinformation som funnits tillgänglig i ärendet, kan de totala antalen dokument per fråga och variabel variera. Sålunda kan svaren inte jämföras med varandra för varje frågas del.

Undersökningens mål har inte varit att på ett uttömmande sätt verifiera djurskyddsövervakningen med absoluta tal, utan istället granska några grundläggande offentlighetsrättsliga frågeställningar inom djurskyddsområdet med hjälp av kvantitativa uppgifter. Det bör också påpekas att den föreliggande undersökningen utgör en del av en större helhet varmed slutsatserna som dras och diskus-

---

<sup>64</sup> Vid länsstyrelserna dokumenterades inte inspektionsfrekvenserna eller åtgärderna som vidtagits på ett systematiskt sätt. Dokumenten var nödvändigtvis inte heller arkiverade i sitt saksammanhang, varmed det var omöjligt att få en helhetsbild om förvaltningen över en längre tid.

<sup>65</sup> I kodningsarbetet deltog dock endast en av praktikanterna.

<sup>66</sup> I och med att dokumentens karaktär och innehåll varierade var det inte relevant att ställa varje fråga för varje dokument del.

sionen som förs inom ramen av den här artikeln inte är uttömmande med hänseende på hela forskningsområdet.

I rapporteringen av resultaten har frågeställningarna behandlats enligt rubriceringen i resultatkapitlet och följer därmed inte fullständigt grupperingen i frågeformuläret.

## 4. Resultat

### 4.1 Allmänt

Den offentliga förvaltningen skall kännetecknas av öppenhet, varmed dokumenteringens innehåll och omfattning får en central betydelse i sammanhanget. En bedömning av inspektionsresultatets och avgörandets riktighet som görs av djurets ägare eller en bedömning som görs i efterhand av en domstol eller en utomstående beträffande övervakningens effektivitet och innehåll kan ske endast på basis av den befintliga dokumenteringen. Dokumenteringens kvalitet, både i ord och i bild, har sålunda en självklar betydelse för den rättsliga bedömningen av förvaltningen av ärendet och avgörandets materiella innehåll. På så sätt får dokumenteringen ett värde både för effektiviteten i övervakningsverksamheten och för djurägarens rättsskydd – och sålunda även för den nivå av välbefinnande och skydd som rättsligt tillmäts djuren.

Grunden och utgångspunkten för en effektiv lagtillämpning i övervakningsverksamheten är förvisso en god, entydig och konsekvent lag<sup>67</sup> som tolkas i enlighet med lagens mening. Effektiviteten hos djurskyddsövervakningen, bedömd med utgångspunkt i djurskyddslagens mening, formar den nivå av skydd och välbefinnande som tilldelas djuren genom lagtillämpningen<sup>68</sup> och vars uttryck och resultat i sin tur påverkar utvecklingen i den framtida lagstiftningen och lagtolkningen. Med andra ord, förestående ändringar i lagstiftningen och nya tolkningslinjer i förvaltningen av djurskyddsärenden. Sålunda sammanbinds djurskyddslagstiftningen, lagtolkningen, de bestämmelser som ges i stöd av lag och tillämpningen av lagstiftningen, till en större helhet med en inbördes växelverkan. Denna helhet bestämmer den nivå av skydd och välbefinnande som i

---

<sup>67</sup> Rättsvetare Jyrki Tala poängterar att kriterierna för vad som kan anses vara en god lag är delvis motstridiga och diskuterbara (så som det mesta i de institutioner och system som reglerar verksamhet människor emellan). Därför är det inte meningsfullt att prioritera kvalitetskriterierna för en god lag i en absolut viktighetsordning. Inom rättsvetenskapen har dock lagens klarhet och entydighet poängterats. Se närmare Jyrki Tala, *Lakien laadinta ja vaikutukset* (Helsinki: Edita Publishing 2005), 137–142.

<sup>68</sup> Vilket betyder att fastställa den nivå av skydd och välbefinnande, i en given situation, som rättsligt bedömt kan anses vara godtagbart. Närmare om begreppet djurens rättsliga välbefinnande i Wahlberg (4/2008), 383–386.

rättslig bemärkelse tilldelas djuren och vars kvalitativa utformning i ett djurskyddsbeslut direkt påverkar djurägarens rättsskydd.

Innehållet i denna helhet kan allmänt avläsas ur de bestämmelser som ingår i regleringen av djurskydd och specifikt ur den dokumentering som avfattas i samband med tillsyns- och övervakningsverksamheten.<sup>69</sup> Följaktligen bör dokumenteringens innehåll och kvalitativa egenskaper inte underskattas i samband med de åtgärder med vilka man strävar efter att främja välbefinnandet hos djur.

#### 4.2 Statistik gällande basinformation

Under den tioårsperiod som undersökningen sträcker sig över har i samband med djurskyddsövervakning i västra Finland sammanlagt 2265 dokument (63 % N=3593) upprättats som gällt *nötkreatur*. Gällande *svin* är motsvarande antal 536 dokument (14,9 %). För de övriga djurkategorierna är antalen följande: *fjäderfä* 299 dokument (8,2 %); *får* 199 dokument (5,5 %); *getter* 33 dokument (0,9 %) och inom kategorin *flera olika djurarter* 221 dokument (6,2 %). I 40 dokument (1,3 %) fanns djurarten inte nämnd eller texten var oläsbar.

Sammanlagt 3052 dokument (85 % N = 3593) hade upprättats i samband med att inspektion (2051 dokument) eller kontrollinspektion (1001 dokument) verkställdes. Sakinnehållet i de flesta dokument (1096 dokument av 3593 dokument = 30,5 %) anknöts till *olika kombinationer av variablerna* i fråga nr 6.<sup>70</sup> Följande stora sakkategori anknöts till den dagliga och behövliga *skötseln och vården* av djuren, sammanlagt 1037 dokument (28,9 %). Till kategorin *utfodring och dryck* anknöts 234 dokument (6,5 %) och 217 dokument (6,0 %) gällde *behandlingen* av djuren. Antalet dokument som tillhörde kategorin *förvaring-sutrymmet/byggnader/konstruktioner* var 338 dokument (9,4 %) och kombinationer av kategorierna *behandling, skötsel och konstruktioner* var 161 dokument (4,5 %). I kategorin *behandling och skötsel* ingick 73 dokument (2,0 %) och sakinnehållet i 56 dokument (1,6 %) anknöts till den miljö djuren hölls i.

Resultatet påvisar att flertalet av de djurskyddsärenden som kommer till djurskyddsmyndighetens kännedom anknyts till djurhållningen i sin helhet eller specifikt till den dagliga skötseln av djuren. Missförhållandena i helhetssituationen gällde vanligtvis bristande utfodring och/eller vattengivning, att djuren hölls i mörker och/eller i dålig luft, att djuren hölls i smuts och/eller att de inte hade en torr plats att lägga sig på, var fastbundna på fel sätt eller då djuren varit

<sup>69</sup> Med tillsynsverksamhet avses här den verksamhet som tilldelats JSM och Evira i stöd av DjurskyddsL 34 § och DjurskyddsL 34 a § gällande ledning och övervakning av verkställigheten och tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen i vårt land.

<sup>70</sup> Som exempel dokument nr 466: djurskyddsbeslut daterat den 29.4.2005 (Jyväskylä) förbjuds djurägaren att hålla djur i foderförrådet (kod 1) och åläggs att minska på djurantalet i gruppboxen (kod 1), att städa och att lägga strö på uteplatserna (kod 2), att reparera en söndrig box och en drickautomat (kod 5 och 6). Därtill konstateras att djuren är smutsiga (kod 2).

för unga (gällde specifikt nötkreatur<sup>71</sup>), och/eller att de hölls för trångt eller ensamma.<sup>72</sup> Kännetecknande för dessa var att åtgärderna med vilka missförhållandena kunde korrigeras och djurens välbefinnande förbättras inte krävde stora ekonomiska satsningar, utan var i huvudsak beroende av ägarens eget arbete. Dokument ur vilka den här typens problematik kunde avläsas ingick i materialet inom alla länsstyrelser och över hela undersökningsperioden.

I materialet ingick 113 (3,1 % N = 3593) sådana förordnanden som inte arkiverats i sitt saksammanhang. Dessa behandlades utifrån den information som kunde avläsas ur förordnandet, förutom vad gäller fråga nr 52 och nr 53. Alla dokument ordnades i en Excel-tabell enligt djurägare med avsikt att få en helhetsbild av djurhållningen. Sålunda söktes svaret på fråga nr 52 gällande inspektionsfrekvensen och på fråga nr 53 gällande antalet åtgärder som vidtagits från denna tabell.<sup>73</sup>

Ur 102 dokument (2,8 % N = 3593) framgick att ett anhängigt ärende utretts eller behandlats till exempel genom brevväxling eller genom begäran om utlåtande i ett skilt dokument och i fem (5) dokument (0,1 %) anknöts innehållet till polisens förundersökning av ärendet.<sup>74</sup>

Under 2000-talet har användningen av fotografering i samband med behandling av djurskyddsärenden ökat.<sup>75</sup> Likväl ingick det i hela forskningsmaterialet endast 81 dokument med bifogade fotografier. Specifikt de bilder som var tagna av djuren i slakterierna, var i regel av god kvalitet och förtydligade avsevärt djurets tillstånd och/eller den händelse som beskrivits i ord.

### 4.3 Ärendets inledning och behandling

Ur 1118 dokument gick det inte att avläsa hur ärendet inletts (31,1 % N = 3593). Av alla de ärenden där begynnelsen gick att utreda har djurskyddsmyndigheten

---

<sup>71</sup> I DjurskyddsF 18 § bestäms att nötkreatur som är yngre än ett halvt år inte får hållas uppbundna i bås, kätтар eller andra konstruktioner annat än tillfälligt.

<sup>72</sup> Exempelvis innehållet i dokument nr 254: djurskyddsbeslut daterat den 5.5.2003 (Tammerfors); dok. nr 431: djurskyddsbeslut dat. den 6.6.1998 (Jyväskylä); dok. nr 2228: djurskyddsbeslut dat. den 10.1.2005 (Vasa); dok. nr 2391: djurskyddsbeslut dat. den 20.8.2003 (Vasa); dok. nr 4106: djurskyddsbeslut dat. den 11.12.1997 (Åbo); dok. nr 4610: djurskyddsbeslut dat. den 7.2.2002 (Åbo).

<sup>73</sup> Förfarandet gällde alla de dokument som inte arkiverats i sitt saksammanhang och ärenden som varit anhängiga i flere år.

<sup>74</sup> Det bör noteras i sammanhanget att dessa dokument utgjorde endast sådana förundersökningar som vid vilka länsveterinären på något sätt varit involverad och som därmed blivit arkiverade hos länsstyrelsen.

<sup>75</sup> År 2001 fanns det 7 ärenden till vilka fotografier bifogats, år 2002 var motsvarande antal 8 ärenden, år 2003 13 ärenden, år 2004 20 ärenden, år 2005 13 ärenden och år 2006 9 ärenden.



inlett ärendet på eget initiativ i 239 fall (6,7 %) och i 238 fall (6,6 %) har anmälan gjorts av utomstående.<sup>76</sup>

I 872 (24,3 % N = 3593) fall har ärendets behandling vid länsstyrelsen inletts genom besiktningsveterinärens anmälan varav i 324 fall kan orsaken anses vara de s.k. »gödselpansardjuren». De vanligaste anmälningsorsakerna var djur med benbrott<sup>77</sup> (ej transportdugliga), smutsiga djur, allmänt sjuka djur med till exempel svåra ledinflammationer (ej fått vård eller vården ej hjälpt, ej varit transportdugliga) och djur med svåra infekterade sår i skinnet (speciellt nötkreatur som varit fastbundna i bås med kätting som inte lösts på då djuret vuxit, med den påföljden att den ätit sig in i djurets nackskinn).

Kännetecknande för de av besiktningsveterinären gjorda anmälningarna i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. är å ena sidan att sakinnehållet i anmälningarna entydigt överskrider de krav som ställs i djurskyddslagstiftningen om djurhållning och hantering, och å andra sidan att händelsen eller situationen i regel är utförligt dokumenterade genom ett klart och tydligt språk.

Fastän innehållet i anmälningarna entydigt överskrider lagens bokstav,<sup>78</sup> kan det dock inte ur anmälningarna avläsas att besiktningsveterinären uppfyllt sin skyldighet i stöd av DjurskyddsL 63 § och anmält saken hos polisen. Avsaknaden av dokumentering behöver givetvis inte betyda att besiktningsveterinären inte *de facto* uppfyllt sin plikt. Det finns likväl anledning att misstänka att i de fall dokumenteringen uteblivit, har inte heller anmälingsskyldigheten för besiktningsveterinärens del uppfyllts. Anledningen till antagandet är att det i forskningsmaterialet ingår anmälningar, som är uppgjorda i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom., i vilka besiktningsveterinären informerat länsveterinären om att polis-anmälan gjorts.

För att läsaren bättre kan bilda sig en uppfattning om hur grava de överträdelser som anmäls är, är det befogat att nedan återge sakinnehållet i några anmälningar som representerar sådana observationer i slakteriet som återkommande föranleder tillämpning av DjurskyddsL 41 § 2 mom:

*Anmälan gällande ett svin: djuret låg i onaturlig ställning...huden...rödaktig. Sår vid handledsområdet...I bäcken ett gammalt splittrat benbrott, utbredda, tumöraktiga förändringar i bäcken och skinkområdet...högra lår-*

<sup>76</sup> I 24 fall (0,7 %) blev ärendet anhängigt hos länsstyrelsen genom djurskyddsövervakarens anmälan, i nio (9) fall (0,3 %) genom anmälan av en lokal djurskyddsmyndighet, i 25 fall (0,7 %) av att polisen bett om inspektion/handräckning/utlåtande, i 22 fall (0,6 %) av annan myndighet, i 35 fall (1,0 %) på djurets ägares eget initiativ. För de resterande kategorierna är antalen följande: kontrollinspektion: 914 fall (25,4 %), kontrollinspektion efter EU-besiktning: 33 fall (0,9 %) och i kategorin *på annat sätt*: 64 fall (1,8 %). N = 3593.

<sup>77</sup> I materialet ingick benbrott som var gamla eller nya och öppna (= hyn sönder och benpiporna synliga) eller slutna (= skinnet helt vid benbrottet).

<sup>78</sup> Exempel på tydliga överträdelser av lagens bokstav presenteras längre fram i artikeln.

*benet... ej fast någonstans.*<sup>79</sup> Djuret hade avlivats på grund av att det inte kunde röra sig och hade sålunda blivit under de andra djuren. Besiktningsveterinären gjorde anmälningen till länsstyrelsen i och med att benbrottet var gammalt och djuret således borde ha avlivats tidigare i djurhållningsenheten för att undvika onödigt lidande. Länsveterinären hade förordnat kommunalveterinären att verkställa inspektion på djurhållningsenheten. Det förblir oklart om inspektion verkställdes och om DjurskyddsL 63 § tillämpats och ärendet anmälts till polisen.

Anmälning gällande en kviga som dött under transport: *synnerligen kraftigt avmagrat djur, allt fett borta som ersatts med vätska, ödem.*<sup>80</sup> Avmagringen och djurets tillstånd tyder på långvariga brister i utfodringen. Länsveterinären hade förordnat kommunalveterinären att verkställa inspektion på djurhållningsenheten. Kommunalveterinären hade vid verkställd inspektion inte kunnat konstatera brister i djurhållningen. Ingen inspektionsberättelse ingår i dokumenteringen. Länsveterinären hade anmält ärendet till polisen i stöd av DjurskyddsL 63 § drygt sju månader efter datumet i besiktningsveterinärens anmälan. Länsveterinären hade bitt djurägaren om förklaring i sak före anmälan hos polisen.

*Det är smärtsamt för djuret att leva med brutna ben. Ifrågavarande svin borde ha avlivats snarast efter att den skadats.*<sup>81</sup> Besiktningsveterinärens kommentar ingick i köttbesiktningsbeslutet, som lett till att länsveterinären förordnat kommunalveterinären att verkställa inspektion på djurhållningsenheten. Det förblir oklart om inspektion verkställdes. Inga dokument finns tillgängliga gällande anmälan i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. eller verkställd inspektion. Köttbesiktningsbeslutet gällde två svin varav det ena hade, i tillägg till benbrottet, flere bölder och ledsador, var svansbitet, hade utslag och var underutvecklad. Det andra svinet var svansbitet och hade bölder. Båda djuren användes delvis till livsmedel.<sup>82</sup>

I och med att innehållet i de anmälningar som besiktningsveterinären avfattar bevittnar om tydliga överträdelser av djurskyddslagstiftningen vid djurhållningsenheten, infinner sig frågan om hur observationer som väcker misstankar om lindrigare missförhållanden i djurhållningen beaktas i besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet? Eller beaktas de överhuvudtaget? De möjliga orsakerna diskuteras i kapitel 5.2 i samband med att slutsatserna om besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet konkluderas.

<sup>79</sup> »Eläin makasi epänormaalissa asennossa...iho...punoittava. Haavaumia ranteiden alueella...Lantiossa vanha pirstaleinen murtuma, laajat kuolioituneet, lähes kasvainmaiset muutokset lantion ja kinkun alueella...oikea reisiluu...ei ole kiinni mitenkään...» Dokument nr 326: Anmälan av besiktningsveterinär i stöd av DjurskyddsL 41 § mom. daterat den 3.11.2004 (Tammerfors).

<sup>80</sup> »...erittäin voimakkaasti nälkiintynyt: sen kaikki rasva oli poissa ja korvautunut nesteellä ödemillä...» Dokument nr 505: Anmälan av besiktningsveterinär i stöd av DjurskyddsL 41 § mom. daterat den 22.3.2000 (Jyväskylä).

<sup>81</sup> »Eläimen on kivuliasta elää murtuneilla jaloilla. Kyseinen sika olisi pitänyt lopettaa kohta sen loukkaannuttua.» Dokument 2309: Köttbesiktningsbeslut daterat den 15.10.2003 (Vasa).

<sup>82</sup> Uttryckt med köttbesiktningstermer: kasserats delvis.

I och med att vissa av dokumenten behandlades i sina saksammanhang och vissa inte, beroende av hur de arkiverats hos länsstyrelsen, kan resultatet gällande vem som behandlat ärendet inte anses vara exakt. Det kan dock konstateras att kommunalveterinären har en central roll i djurskyddsövervakningen. Ur sammanlagt 2884 dokument av den totala mängden dokument (N=3593) kan det avläsas att kommunalveterinären involverades på något sätt i ärendets behandling. Motsvarande tal för besiktningsveterinären del var 945 dokument och för länsveterinären del 1014 dokument. För länsveterinären del var den centrala uppgiften i förvaltningen av ett djurskyddsärende att förordna kommunalveterinären att verkställa inspektion.

#### 4.4 Ärendets utredning och hörande av part

I enlighet med DjurskyddsL 39 § är verkställandet av inspektion det vanligaste sättet att utreda ett djurskyddsärende. Sammanlagt 3100 dokument (86,3 % N=3462) anknöts med inspektion av djuren på djurhållningsenheten, vid ankomst till slakteriet eller i slakteriet.<sup>83</sup> I 1689 fall (47 % N=3098<sup>84</sup>) uppdagades missförhållanden i samband med inspektionen och i 1188 fall (33,1 %) inte. I 221 fall (6,2 %) gick det inte att avläsa ur dokumentet om missförhållanden uppdagats eller inte.<sup>85</sup> Orsakerna till detta var att inspektionsförrättarens handstil var oläsbar eller att texten på något annat sätt var otydlig eller oklar, eller att dokumentet var tomt.

Det bör påpekas att i antalet *inga missförhållanden* ingår sådana dokument i vilka den som förrättat inspektionen antecknat att inga brister eller missförhållanden konstaterats, men där det ur inspektionsberättelsen entydigt framgår att djurskyddslagstiftningens bokstav överträtts. Som exempel kan nämnas innehållet i djurskyddsbeslutet som är daterat den 3.4.2003<sup>86</sup> i vilket kommunalveterinären inte konstaterar missförhållanden i samband med inspektion, men skrivit i inspektionsberättelsen »[b]ra system men nöten blir svårt behandlade».<sup>87</sup> Det är på basis av de frågor som använts i undersökningen omöjligt att exakt ange antalet liknande fall, men generellt kan konstateras att sådana dokument ingick i hela materialet och att de var återkommande under hela forskningsperioden.

<sup>83</sup> Ur 879 dokument (24,5 % N=3587) kunde entydigt avläsas att länsstyrelsen förordnat kommunalveterinären att verkställa inspektionen.

<sup>84</sup> Två dokument har förblivit okodade för denna frågas del vilket innebär att de registrerats som *observation saknas* (=missing data). I och med att en korrigering av felkodningen inte skulle ha betydelse för resultatet, har rättelsen inte gjorts (som skulle ha inneburit att alla 3593 dokument genomgåtts på nytt).

<sup>85</sup> I dessa fall har dokumenten kodats med kod 3 = oklart i fråga nr 15. För 495 dokument (13,8 %) del var frågan irrelevant (= observation saknas).

<sup>86</sup> Ärende nr 2063 (Vasa).

<sup>87</sup> Kommunalveterinären hade inte skridit till åtgärder i sak.

Kommunalveterinärernas dokumenteringspraxis varierade mycket till sitt innehåll, från att vara mycket noggranna, heltäckande och klara, till att vara några oläsbara ord på inspektionsdokumentet/djurskyddsbeslutet.<sup>88</sup> Likaså varierade den intensitet med vilka man skred till åtgärder. I vissa fall kunde det ur inspektionsberättelsen avläsas brister och missförhållanden i djurhållningen, men kommunalveterinären hade inte så som ovan konstaterats skridit till förvaltningsrättsliga åtgärder i sak, och i vissa fall hade kommunalveterinären antecknat att inga brister kunde konstateras, fastän själva inspektionsberättelsen beskrev en annan verklighet och kommunalveterinären skridit till åtgärder i sak.<sup>89</sup> I en del av fallen hade kommunalveterinären *kommit överens* med djurägaren om att bristen/bristerna korrigeras.<sup>90</sup> Variationen både i dokumentens innehåll och i tillämpningen av DjurskyddsL 42–44 § gällande förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder i sak<sup>91</sup> utgjorde en utmaning för tolkningen och kodningen av dokumenten. Det bör emellertid poängteras att i avsaknad av övrig offentlig-rättslig forskning inom området av djurskydd har undersökningens mål så som tidigare konstaterats inte varit att på ett uttömmande sätt verifiera djurskyddsövervakningen med absoluta tal, utan istället granska några grundläggande offentlig-rättsliga frågeställningar med hjälp av kvantitativa uppgifter. Talen är således i den bemärkelsen resultat av forskarens gränsdragningar i samband med kodningen och skall således ses som riktgivande värden istället för absoluta tal.

I 1771 fall (57,4 % N=3084) ingick det i inspektionsdokumentet en inspektionsberättelse.<sup>92</sup> Det bör dock påpekas att vid tolkningen av dokumenten godtogs som inspektionsberättelse även sådana texter som gällde endast orsaken till inspektionen eller vars innehåll på annat sätt var mycket kort och begränsat. Innehållet i dessa dokument återgav eller beskrev inte djurets tillstånd och/eller levnadsmiljö i sin helhet och innefattade inte heller nödvändigtvis tydligt och entydigt uttryckta slutsatser baserat på de observationer som gjorts under inspektionen. Om dessa inte tolkats som inspektionsberättelser hade antalet svar varit avsevärt mindre beträffande fråga nr 16.

<sup>88</sup> Användningen av datorer har i viss mån ändrat på utformningen av de dokument som avfattas i samband behandlingen av djurskyddsärenden och till en del förtydligat förfarandena.

<sup>89</sup> Exempelvis dokument nr 358: djurskyddsbeslut daterat den 17.3.2006 (Tammerfors); dok. nr 243: djurskyddsbeslut dat. den 20.3.2006 (Tammerfors); dok. nr 489: djurskyddsbeslut dat. den 22.3.2000 (Jyväskylä); dok. nr 591: djurskyddsbeslut dat. den 4.10.2001 (Jyväskylä); dok. nr 1510: djurskyddsbeslut dat. den 7.4.2003 (Vasa); dok. nr 1651: djurskyddsbeslut dat. den 22.4.2004 (Vasa); dok. nr 4183: djurskyddsbeslut dat. den 22.9.1998 (Åbo); dok. nr 4043: djurskyddsbeslut dat. den 10.12.1996 (Åbo).

<sup>90</sup> Kommunalveterinären har använt ord som »sovittu, että...» = kommit överens om att... eller »kehoitan» = jag uppmanar eller »voisi lisätä, tehdä, toteuttaa...» = man kunde öka, göra, verkställa...

<sup>91</sup> Resultaten gällande de förvaltningsrättsliga åtgärderna i sak behandlas mera noggrant längre fram i artikeln.

<sup>92</sup> I 1222 fall (38,3 % N=3084) inkluderades dokumentet inte av en inspektionsberättelse.

Den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen och polisen var kommunalveterinärens vanligaste samarbetskolleger vid verkställandet av inspektion. Vid 218 inspektioner var polisen närvarande och 156 inspektioner verkställdes tillsammans med tjänstemannen för hälsoskyddet i kommunen. Ur materialet framgick inte om beslutet att verkställa inspektion tillsammans med polisen baserats på DjurskyddsL 50 § om handräckning eller på andra grunder. Gemensamt verkställda inspektioner med andra lokala djurskyddsmyndigheter än polisen har ingen grund i djurskyddslag, utan baserar sig på tjänstemännens egen vilja och frivillighet. Antalet inspektioner som kommunalveterinären verkställt tillsammans med annan lokal djurskyddsmyndighet är dock marginella i förhållande till den totala mängden inspektioner som kommunalveterinären verkställer som djurskyddsmyndighet.

Vad som gäller hörande av part var det möjligt att endast ur 950 dokument (30,8 % N=3080<sup>93</sup>) entydigt avläsa att djurets ägare blivit hörd eller beretts tillfälle att framföra sin åsikt och avge sin förklaring i ärendet. I de flesta fallen har djurets ägare varit närvarande vid inspektionen, varmed det kan antas att personen ifråga även blivit hörd, men att detta inte blivit dokumenterat eller uppfattats som ett hörande. Ett sådant förfarande kan likväl inte anses fylla kravet om hörande av part som föreskrivs i DjurskyddsL 45 §. Djurägaren kunde i dylika fall i princip yrka på att han inte blivit hörd och på så sätt få ärendet omprövat. Gällande hörande av part har specifikt kommunalveterinären skäl att förbättra sin förvaltningspraxis.

#### 4.5 Beslut i ärendet och motivering av beslut

I och med att det är kommunalveterinären som verkställer de flesta djurskyddsinspektionerna i landet är det naturligt att även de flesta djurskyddsbesluten fattas av kommunalveterinären (2862 beslut av sammanlagt 3045 dokument<sup>94</sup>). Av detta följer att även de flesta djurskyddsbeslut riktats mot djurägaren eller djurets innehavare (2908 beslut (80,9 % N=3039)).

Besiktningveterinären har fattat sammanlagt 88 djurskyddsbeslut under forskningsperioden och sammanlagt 44 beslut har riktats mot slakteriet eller

---

<sup>93</sup> N-talen i frågorna gällande tillämpningen av DjurskyddsL 42 § och DjurskyddsL 43 § är 3072 respektive 3075. N-talen i fråga nr 41 (rutan »inga missförhållanden» ikryssats, men ordalydelsen i dokumentet sådant att det kan tolkas som ett förbud eller föreskrift) och fråga nr 42 (DjurskyddsL 40 § tillämpats, men ordalydelsen i dokumentet sådant att det kan tolkas som ett förbud eller föreskrift) var 3068 respektive 3066. Skillnaderna mellan N-talen förklaras bland annat av tolkningsgrunden som redogjorts i kapitel 3.3.3. om hörandet.

<sup>94</sup> Av det totala antalet 3163 dokument har minskats 118 dokument på grund av att det i fråga nr 26 ingick kod 8 = *beslut ej fattats i ärendet* och som således ingår i den totala mängden dokument. Därför anges inte heller procentandelen i sammanhanget.

transportören/chauffören.<sup>95</sup> Besiktnings- och länsveterinären har verkställt sammanlagt 78 inspektioner tillsammans och länsveterinären har fattat sammanlagt 59 djurskyddsbeslut under perioden (undertecknat beslutet).

Sådana missförhållanden som föranlett beslut som riktats mot slakteriet eller transportören/chauffören påvisar grova överträdelser i behandlingen och hanteringen av slaktdjuren:

Ärende gällande ett svin: *frambenet av, benbrott i båda höfterna... det förflyttades från bilen bärandes från svansen och så att det skuffades och lämnades i slakteriets förvaringsutrymme över natten.*<sup>96</sup> Besiktningsveterinären föreskrev att skadade djur bör avlivas omedelbart om slakteripersonalens arbetstid tagit slut och att skadade djur inte får förflyttas. Därtill förbjöd besiktningsveterinären att släpa djur i svansen. Tillämpade rättsnormer: DjurskyddsL 3 § 1 mom. gällande de allmänna principerna i djurhållning, DjurskyddsF 39 § 1 mom. gällande djur som skall slaktas i brådska och ordning och förordning om transport av djur 15 § 2 mom. som förbjuder att lyfta djur i svansen (ej mera ikraft<sup>97</sup>).

Ärende gällande ett fjäderfä: *En kasserad avmagrad fågel på golvet vid upphängningsplatsen som kippade efter andan = var vid liv.*<sup>98</sup> Besiktningsveterinären avlivade fågeln omedelbart. Därtill föreskrev besiktningsveterinären slakteriet att antingen ordna med avlivningen av de kasserade fåglarna eller att alla fåglar, utom de som dött under transport, skall hängas upp i upphängningsanordningen som förflyttar djuren till bedövningen.<sup>99</sup> De tillämpade rättsnormerna är inte nämnda i beslutet. Tidsfrist 1 månad.

Liknande grova överträdelser kunde även avläsas ur den dokumentering som kommunalveterinären avfattat i samband med övervakning, men inte lika genomgående som i den som avfattats av besiktningsveterinären. I de fall då de av kommunalveterinären uppgjorda dokumenten i samband med inspektion inte innehåller en inspektionsberättelse eller som annars till sitt innehåll är tvektiga förblir självfallet omständigheterna oklara och kan således innebära allt mellan inga överträdelser till grova överträdelser.

De överträdelser som framgår ur sakinnehållet i besiktningsveterinärens beslut och oklarheterna samt bristerna i kommunalveterinärens dokumentering

<sup>95</sup> De låga antalen djurskyddsbeslut fattade av besiktningsveterinärer kan förklaras av att i forskningsmaterialet ingick enbart de beslut som tillkännagivits och arkiverats hos länsstyrelsen. Om antalet djurskyddsbeslut *de facto* är så här lågt inom ramen av besiktningsveterinärens kompetens är det givetvis mycket oroväckande.

<sup>96</sup> »...*Etujalka poikki, molemmipuolinen lantiomurtuma...Se siirrettiin autosta hännästä kannattaen ja työntämällä ja jätettiin yöksi teurastamon navettaan...*» Dokument 3546: Djurskyddsbeslut fattat av besiktningsveterinär daterat den 18.4.2005

<sup>97</sup> Lag om transport av djur (1429/2006) trädde ikraft 5.1.2007. I TranspL 13 § förbjuds på motsvarande sätt som i den gamla förordningens 15 § 2 mom. att lyfta eller dra djur i svansen.

<sup>98</sup> »*Ripustuspaikan lattialla hylätty räpäle, joka haukkoi henkeä = Oli elossa.*» Dokument 3220: Djurskyddsbeslut fattat av besiktningsveterinär daterat den 1.9.2003

<sup>99</sup> Det kan givetvis även ifrågasättas om upphängning av halvdöda fåglar och avlivning (kassering) genom ett sådant förfarande är etiskt hållbart.

i sak väcker frågan om hur lindrigare överträdelser eller missförhållanden hanteras i samband med övervakning? Eller är det så att de i huvudsak förbises? Frågeställningarna övervägs och diskuteras i följande kapitel i artikeln.

Vad gäller användningen av de förvaltningsrättsliga åtgärderna som stipuleras i DjurskyddsL 4 kapitel, kan det ur 400 dokument (13,0 % N=3982) avläsas att djurets ägare har rådgivits i avsikt att avhjälpa lindriga missförhållanden och/eller främja djurens välbefinnande. I 178 dokument (5,8 % N=3066) har rådet skrivits i bestämd form som ett förbud eller en föreskrift.

Tabell III gällande antalet vidtagna åtgärder, visar att i tillägg till de föregående talen har inspektionsförrättaren i 117 fall (3,8 % N=3068) konstaterat att inga missförhållanden råder, men ordalydelsen i dokumenten är sådan att djurägaren kan tolkas vara skyldig att åtgärda de i dokumentet antecknade bristerna och på så sätt fullgöra sin plikt. Ur 1322 dokument (43,0 % N=3072) kunde entydigt avläsas att DjurskyddsL 42 § gällande rätten att tilldela djurets ägare föreskrifter eller förbud hade tillämpats. Ur 1453 dokument (47,3 % N=3072) gick det inte att avläsa en sådan tillämpning. Endast ur 31 dokument (1,00 % N=3075) kunde avläsas att DjurskyddsL 43 § om föreläggande av vite eller hot om tvångsutförande tillämpats. I 7,00 % (N=3067) av fallen (214 dokument) har brådskande åtgärder vidtagits.

Betydande i tabell III är inte det hur många ja-, nej- eller oklara svar som kodats, utan jämförelsen av talen i kolumnen för ja-svaren. Talen visar att tydligt att DjurskyddsL 42 § tillämpats oftast i jämförelse med de övriga bestämmelserna i djurskyddslagen gällande tvångsåtgärder. Därtill kan det konstateras att tillämpningen av bestämmelserna gällande rådgivning eller givande av föreskrifter eller förbud är i en del av dokumenten tvetydiga till sitt innehåll och att vite eller hot om tvångsutförande tillämpas mycket begränsat som tvångsåtgärd i samband med övervakning.

**Tabell III:** Antal vidtagna åtgärder i stöd av DjurskyddsL 40 § och 42-44 § och föreskrifter eller förbud som getts fastän inga brister konstaterats enligt dokumentet samt råd som skrivits i bestämd form.

Åtgärder:	ja	nej	oklart	Total* N=
Råd (DjurskyddsL 40 §)	400 (13,0 %)	2479 (80,4 %)	203 (6,6 %)	3082 (100 %)
Föreskrifter/Förbud (42 §)	1322 (43,0 %)	1453 (47,3 %)	297 (9,7 %)	3072 (100 %)
Vite/Hot om tvång (43 §)	31 (1,0 %)	2997 (97,5 %)	47 (1,5 %)	3075 (100 %)
Brådskande åtgärder (44 §)	214 (7,0 %)	2771 (90,3 %)	82 (2,7 %)	3067 (100 %)
Ej missförh.=Föreskr./Förbud	117 (3,8 %)	2896 (94,4 %)	55 (1,8 %)	3068 (100 %)
Råd=Föreskrift/Förbud	178 (5,8 %)	2810 (91,7 %)	78 (2,5 %)	3066 (100 %)

\* = antalet anger alla de dokument i vilka frågan varit relevant att ställa.

Ur korstabellen nedan (tabell IV) kan samma tillämpningspraxis som beskrivits ovan avläsas då antalet dokument ur vilka det framgår att DjurskyddsL 42 § gällande förbud och föreskrifter tillämpats jämförs med tillämpningen av bestämmelserna gällande övriga tvångsåtgärder.

**Tabell IV:** Sambandet mellan antalet verkställda inspektioner och antalet vidtagna åtgärder i stöd av DjurskyddsL 40 § och 42–44 § och föreskrifter eller förbud som getts fastän inga brister konstaterats enligt dokumentet samt råd som skrivits i bestämd form.

Inspektion	Åtgärd			Totalt N =
	ja	nej	oklart	
Rådgivning	399	2469	193	3061
Förbud eller föreskrift	1308	1444	288	3040
Föreskrifts ordalyd. (ej missf.)	116	2873	48	3037
Föreskrifts ordalyd. (getts råd)	176	2788	71	3035
Vite eller hot om tvång	23	2976	40	3039
Brådskande åtgärder	212	2750	75	3037

Ur tabell V nedan, i vilken sambandet mellan sådana inspektioner vid vilka missförhållanden eller brister kunnat konstateras och de åtgärder som vidtagits i samband med inspektion granskas, framgår att i 1272 dokument av totalt 1676 dokument (75,9 %) har DjurskyddsL 42 § tillämpats och djurägaren har ålagts att fullfölja sin plikt.<sup>100</sup> I 206 fall (12,3 % N = 1675) har djurskyddsmyndigheten skridit till brådskande åtgärder i sak. Tillämpningen av DjurskyddsL 43 § om vite eller hot om tvångsutförande kunde även i denna tabell avläsas endast ur 22 dokument (1,3 % N = 1675).

**Tabell V:** Sambandet mellan verkställda inspektioner i vilka missförhållanden eller brister kunnat konstateras och de åtgärder som vidtagits.

Missförhållanden konstaterats	Åtgärd			Totalt N =
	ja	nej	oklart	
Rådgivning	224	1380	80	1684
Förbud el. föreskrift	1272	247	157	1676
Föreskrifts ordalyd. (ej missf.)	38	1613	22	1673
Föreskrifts ordalyd. (getts råd)	90	1545	36	1671
Vite eller hot om tvång	22	1633	20	1675
Brådskande åtgärder	206	1417	52	1675

<sup>100</sup> Variabel nej-svar: 246 dokument (N = 1676).



Sammanfattningsvis kan det konstateras i stöd av tabellerna ovan att i de fall där den som verkställt inspektionen entydigt konstaterat brister i djurhållningen har i de flesta fall DjurskyddsL 42 § tillämpats och djurägaren har ålagts att fullfölja sin skyldighet genom föreskrifter eller genom förbud. Tillämpningen av de övriga förvaltningsrättsliga åtgärderna i stöd av bestämmelserna i DjurskyddsL 4 kapitel är marginell, särskilt när det gäller tillämpningen av föreläggande av vite eller hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad. DjurskyddsL 40 § gällande råd har tillämpats tvetydigt i förhållande till DjurskyddsL 42 § om förbud och föreskrifter.

Vad gäller motivering av beslut har 858 djurskyddsbeslut motiverats (28,2 % N=3043) och 2041 beslut inte (67,1 %). I 4,7 % av fallen förblev saken oklar. Kännetecknande för de beslut som blivit motiverade var att motiveringen var väl och heltäckande skriven med ett tydligt och klart språk samt att den veterinärmedicinska kunskapen och främjandet av djurens välbefinnande sammanbands på ett välformulerat sätt med de rättsligt ställda kraven.<sup>101</sup> Generellt kan parternas rättskydd likväl inte anses vara särskilt starkt i och med att över hälften av besluten inte blivit motiverade. Likaså kan avsaknaden av en motivering till beslutet inte anses främja en god och öppen förvaltning på grund av att det förblir omöjligt att ta ställning till myndighetens argumentering i sak och till de gjorda avvägningarna samt tillämpningen av lagstiftningen.

Till sakinnehåll motiverades besluten i huvudsak med hygieniska angelägenheter (35,7 % N=987<sup>102</sup>) eller med ord som beskrev djurets sjukdoms- eller hälsotillstånd (31,8 %). Begreppen lidande, smärta och plåga ingick i 2,7–3,0 % av motiveringarna och begreppet välbefinnande ingick i 4,8 % av motiveringarna.

Beträffande de formkrav som stipulerats i FörvL 44 § kan det på basis av genomgången av hela forskningsmaterialet konstateras i generell bemärkelse, att det ur inspektionsdokumenten i allmänhet framgår namnet på den person som verkställt inspektionen och/eller fattat beslutet (inklusive namnteckning) och den part ärendet gäller samt tidpunkten för inspektionen/beslutet. Kravet angående kontaktuppgifter för den person av vilken part kan vid behov begära ytterligare uppgifter om beslutet framgår mera sällan.

<sup>101</sup> Exempelvis dokument nr 308: djurskyddsbeslut daterat den 9.3.2004 (Tammerfors); dok. nr 267: djurskyddsbeslut dat. den 3.4.2003 (Tammerfors); dok. nr 619: djurskyddsbeslut dat. den 9.1.2003 (Jyväskylä); dok. nr 390: djurskyddsbeslut dat. den 3.3.1997 (Jyväskylä); dok. nr 2287: djurskyddsbeslut dat. den 13.9.2001 (Vasa); dok. nr 2293: djurskyddsbeslut dat. den 24.5.2002 (Vasa); dok. nr 4270: djurskyddsbeslut dat. den 6.7.2000 (Åbo); dok. nr 4305: djurskyddsbeslut dat. den 20.9.2000 (Åbo).

<sup>102</sup> I N-talet ingår även dokument som kodats som oklara (kod 3) i fråga nr. 46 gällande om beslutet har motiverats.

#### 4.6 Verkställandet av kontrollinspektion och ärendets avslutning

Ur 1155 dokument (37,5 % N=3079) framgick att kontrollinspektion skall verkställas. Tid för uppfyllandet av kontrollinspektionen framgick ur 1005 dokument (68,7 % N=1463) och att kontrollinspektionen hade blivit verkställd i 48,9 % (N=775) av fallen vid utsatt tid, i 30,5 % (N=768) efter utsatt tid. Ur 62 dokument (8,1 % N=765) framgick att kontrollinspektionen verkställdes före utsatt tid.<sup>103</sup> Ur 1417 dokument (46 % N=3080) kunde avläsas att ärendet avslutats, men endast ur 447 dokument (25,4 % N=360) att ärendet avslutats på grund av att föreskrifter efterföljts.

Vittgående slutsatser kan inte dras på basis av statistiken ovan på grund av arkiveringssättet vid länsstyrelserna och valet att i undersökningen behandla dokumenten som enskilda dokument om de ej arkiverats som en helhet hos länsstyrelsen (förutom vad som ankom besvarandet av frågorna 52-53). Därtill ålägger varken djurskyddslagen eller förvaltningslagen myndigheten att dokumentera beslut om verkställandet av kontrollinspektion eller avslutande av ett förvaltningsärende som särskilda dokument. En kontrollinspektion kan anses alltid vara föreskriven i sådana situationer då djurets ägare ålagts att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid. Ett förvaltningsärende kan å sin sida anses vara avslutat då beslutet och besväransvisningen delgivits part, besvärstiden löpt ut och beslutet därmed vunnit laga kraft (om besvär inte anförts) eller om inga missförhållanden konstaterats eller inga åtgärder vidtagits i sak.<sup>104</sup> Avsikten med frågorna gällande kontrollinspektion och avslutande av ett ärende medtogs i frågeformuläret på basis av länsstyrelsens (numera regionförvaltningsverkets) saktliga kompetens i stöd av DjurskyddsL 35 §. I och med att länsstyrelsen svarar för tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen i länet, antogs det i undersökningens inledningsskede att det ur övervakningsdokumenten eller av annan dokumentering inom ramen av tillsynsuppgiften skulle framgå om kontrollinspektion verkställdes och om ärendet avslutats. Så var dock inte fallet.

<sup>103</sup> Så som det framgår ur variationen i de sammanlagda antalen har sju (775–768 = 7 dokument) respektive tio dokument (775–765 = 10 dokument) kodats fel i frågorna gällande tidpunkten för kontrollinspektion (gällande ja/nej eller observation saknas, antalet oklara är 52 dokument i alla de aktuella frågorna). I och med att en korrigering av felkodningen inte skulle ändra på resultatet och att korrigeringsarbetet skulle innebära en ny genomgång av alla de 3593 dokument som ingår i det kodade materialet, har rättelsen inte gjorts.

<sup>104</sup> I djurskyddslagen ingår inte bestämmelser som skulle möjliggöra en bokstavlig uppföljning av situationen i djurhållningsenheten eller av djurets välbefinnande. Genom kontrollinspektionsförfarandet i de fall djurägaren ålagts att fullfölja sin plikt inom utsatt tid, kan dock djurhållningen och djurens välbefinnande *de facto* följas upp.

#### *4.7 Inspektioner på djurhållningsenhet eller slakteri och förvaltningsrättsliga åtgärder per djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande under åren 1996-2006*

På basis av verkställda inspektioner kan det ur forskningsmaterialet avläsas att i 27,2 % av fallen har endast en inspektion verkställts vid djurhållningsenheten och gällande vidtagna åtgärder i samband med inspektion har inga åtgärder vidtagits i 27,3 % av fallen. I 24,6 % av fallen har djurägaren en gång ålagts att fullfölja sin skyldighet eller myndigheten skridit till åtgärder i sak. Två inspektioner har verkställts vid samma djurhållningsenhet i 17,2 % av fallen. I 11,2 % av fallen har förbud eller föreskrifter getts djurägaren eller andra tvångsåtgärder vidtagits i stöd av djurskyddslagen i två repriser. Procentandelen fall i vilka misstanke väckts hos myndigheten om att djurskyddslagstiftningen inte efterföljts men i vilka inspektion inte verkställts är 4,5 %.

Antalet enheter vid vilka djurskyddsmyndigheten verkställde återkommande inspektioner var belägna över hela länsstyrelsens område. Tio eller flera inspektioner verkställdes vid samma djurhållningsenhet i 18,1 % av fallen. Tio eller flera åtgärder vidtogs i samband med inspektion i 10,6 % av fallen. Kännetecknande för dokumenteringen av inspektionerna i denna kategori var, att A) den som verkställde inspektionen konstaterade återkommande samma brister vid djurhållningsenheten och gav förbud eller föreskrifter till djurägaren med ny tidsfrist eller B) avfattade inspektionsberättelsen (och eventuellt hörde part), men skred inte till några åtgärder i sak. En dylik förvaltning av djurskyddsärenden och verkställd övervakningsverksamhet kan givetvis inte anses vara effektiv, vare sig rättsligt, moraliskt eller veterinärmedicinskt.

Tabell VI nedan visar sambandet mellan inspektioner per djurhållningsenhet eller inspektioner som är verkställda i samband med transport eller vid slakterier (framöver endast djurhållningsenhet) och antalet förvaltningsrättsliga åtgärder som vidtagits i stöd av DjurskyddsL 42-44 § under åren 1996-2006 per djurets ägare eller innehavare eller den person som ansvarar för djurets välbefinnande (framöver endast djurets ägare).



Ur tabellen framgår att i 134 fall (3,9 % N = 3465) har misstanke väckts hos myndigheten om att djurskyddslagstiftningen inte efterföljs, men vid vilka man inte skridit till åtgärder i sak. Det bör observeras i sammanhanget att antalet inte tar ställning till om beslut fattats om att inga åtgärder vidtas i sak. Vid alla länsstyrelser var det under 1900-talet (och även under 2000-talet vid serviceplatsen i Åbo) vanligt att länsveterinären behandlade djurskyddsärenden som inlett genom anmälan utan att ett egentligt beslut fattades i ärendet. Förfarandet kännetecknades av att länsveterinären kom överens med kommunalveterinären per telefon om att den senare tar det aktuella ärendet till tals vid nästa sjukbesök till djurhållningsenheten. Ett sådant ärende blev i regel inte anmält till polisen i stöd av DjurskyddsL 63 § av djurskyddsmyndigheten även om det på basis av anmälningen av besiktningsveterinären som inledde ärendet hade varit befogat. I ett fåtal fall hade länsveterinären efter telefonsamtalet följt upp (dokumenterat) kommunalveterinärens åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärder i sak. Vanligtvis framgick det inte ur dokumenteringen att ärendet var avslutat. I vissa fall hade förfarandet motiverats till exempel med att kommunalveterinären besökt djurhållningsenheten för en tid sedan i andra ärenden och ansåg att inga olägenheter förelåg i djurhållningen eller att missförhållandena var till sin natur sådana att de ansågs vara »normala» vid den typens djurhållningsenhet.<sup>105</sup> Liknande utrednings- och behandlingsförfaranden av djurskyddsärenden vid länsstyrelsen har dock under de senare åren av forskningsperioden varit ringa. Det kan förmodas att den gällande förvaltningslagen från år 2003 och de diskussioner som förts under beredningen av lagen har inverkat på medvetenheten om de krav som ställs på behandling av ärenden vid myndighet och därmed för sin del ändrat på förvaltningsförfarandet.

Om de verkställda inspektionsantalen i tabell VI granskas enligt kategorier *1–5 inspektioner*, *10–20 inspektioner* och *över 20 inspektioner* framgår det att i den första kategorin ingår det 804 fall i vilka myndigheten inte skridit till åtgärder (en inspektion har verkställts i sammanlagt 944 fall varav i 630 fall inga åtgärder vidtagits) och 838 fall i vilka åtgärder vidtagits en gång (en inspektion har verkställts i sammanlagt 944 fall varav i 308 fall en (1) åtgärd vidtagits) samt 368 fall i vilka åtgärder vidtagits två gånger (två inspektioner har verkställts i sammanlagt 593 fall varav i 103 fall två åtgärder vidtagits). I 209 fall har tre åtgärder vidtagits och i 60 fall har myndigheten vidtagit fyra åtgärder. Endast i 25 fall har fem åtgärder vidtagits i samband med inspektion (i 16 fall har en sjätte inspektion verkställts).

<sup>105</sup> Som exempel kan nämnas svansbitna svin i en svingård med spaltgolv i vilken svinen inte kan ges tillräckligt med material att böka i på grund av dräneringssystemet. I JSMf 14/VLA/2002, bilaga 2, punkt 2.1.3 regleras att svin skall ständigt ha tillgång till en tillräcklig mängd sådant material med vars hjälp svinen kan tillfredsställa sina arttypiska beteendebeständigheter. Närmare om bestämmelsens enlighet med DjurskyddsL 3 § 2 mom. i Wahlberg (4/2008), 392–394.

I kategorin *10-20 verkställda inspektioner* har sammanlagt 421 inspektioner verkställts under vilka i 234 fall har nio eller under nio åtgärder vidtagits. 9–20 åtgärder har vidtagits i 187 fall. I kategorin *över 20 verkställda inspektioner* ingick sammanlagt 205 fall. I samband med dessa har endast i 76 fall också över 20 åtgärder vidtagits. I tre fall har endast fyra åtgärder vidtagits. 8-10 åtgärder har vidtagits i 30 fall och i 96 fall har 11-20 åtgärder vidtagits.

De ovan nämnda talen antyder att i flertalet av fallen verkställer djurskyddsmyndigheten återkommande inspektioner vid samma djurhållningsenheter utan att det föreligger behov av att vidta åtgärder i avsikt att skydda djuren eller för att främja deras välbefinnande i stöd av djurskyddslagstiftningen. Detta kan betyda att tröskeln för att verkställa inspektion är lågt och djurskyddstillsynen i den bemärkelsen är effektiv. I och med att myndigheten dock återkommande konstaterar brister utan att vidta åtgärder i sak (på basis av de dokument vars innehåll var kontroversiellt) kan det här resultatet även anses vara tecken på ineffektivitet i övervakningen. Båda slutsatserna förefaller vara halvsanningar med beaktande av hela forskningsmaterialet. Med andra ord att tröskeln för att verkställa en inspektion kan bedömas vara låg samtidigt som tröskeln för att vidta åtgärder kan anses vara onödigt hög.

## 5. Överväganden och slutsatser

### 5.1 Om metoden och avsikten

Den metodik som använts i undersökningen hör inte till de traditionella metodologiska förfaringssätten inom rättsvetenskapen, men har varit ett medvetet val i forskningsarbetet på grund av två orsaker. För det första kännetecknas frågeställningarna i den avhandling som artikeln kommer att vara en del av av starka tvärvetenskapliga drag som det inte är meningsfullt att besvara enbart genom användningen av traditionella rättsvetenskapliga metoder. För det andra har inte förvaltningsförfarandet inom området av djurskydd tidigare granskats i Finland, varmed det ansetts som motiverat att inte som utgångspunkt avgränsa antalet dokument eller utesluta olika typer av dokument som avfattats i samband med övervakningsverksamheten. Givetvis kan antalet analyserade dokument kritiserar utifrån den synpunkten att frågeställningarna i artikeln kan anses vara möjliga att besvaras med användningen av ett mindre antal dokument. Den första genomgången av materialet visade dock att variationen i dokumentens natur och innehåll var stor, vilket gav skäl att granska alla dokument från en länsstyrelse oberoende av antalet dokument.

Trots det stora antalet dokument som analyserades har målet med undersökningen inte varit att på ett uttömmande sätt utforska tolkningen och tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna i djurskyddslagen och för-

valtningslagen, utan avsikten har varit att få fram grundläggande uppgifter om förvaltningsförfaranden i samband med den övervakningsverksamhet som verkställs av den lokala och regionala djurskyddsmyndigheten. Därtill har avsikten varit att introducera ett nytt forskningsperspektiv om produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande vilket beaktar å ena sidan djurskyddslagens mening att skydda djur och att främja djurets välbefinnande och å andra sidan förvaltningslagens avsikt att säkerställa den enskildes rättsskydd mot godtycklig förvaltning. Forskningsmaterialet och det föreliggande resultatet öppnar även nya vyer och möjligheter för kommande undersökningar.

De slutsatser som läggs fram nedan presenteras i huvudsak utifrån den övervakningsverksamhet som verkställs av besiktningsveterinären och kommunalveterinären. Slutsatserna gällande förvaltningsförfarandet inom länsstyrelsen sammanförs med slutsatserna i den ovan nämnda huvudgrupperingen. De observationer som gjorts om övervakningsverksamheten och de diskussioner som förts med djurskyddsmyndigheten under undersökningens gång om förvaltningen av djurskyddsärenden har givetvis format slutsatserna. Dessa presenteras nedan till sina huvudsakliga delar.

## *5.2 Besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet*

Slakteriverksamheten är i praktiken en för allmänheten sluten verksamhet som betyder att djurskyddsmyndigheten representerar genom övervakningsverksamheten även det allmännas intresse som anknyts med både livsmedelssäkerheten och de allmänt i samhället gällande moraliska värderingarna om behandlingen av djur. Detta leder till att besiktningsveterinärens (och länsveterinärens) roll inte nog kan poängteras i sammanhanget. Besiktningsveterinären övervakar bland annat att djur skyddas och att deras välbefinnande beaktas vid ankomst till slakteriet, i slakteriet eller i transportburen eller -lådan och i samband med slakt, samt att besiktningsveterinären i de fall det finns skäl att misstänka att djurskyddslagstiftningens bokstav inte följs vid djurhållningsenheten eller under transporthändelsen, anmäler detta till länsstyrelsen i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. och till polisen i stöd av DjurskyddsL 63 §.

Under undersökningens gång besökte artikelförfattaren sammanlagt sex (6) slakterier. Under besöken kunde i alla slakterier överträdelser eller sådana lindriga missförhållanden som förorsakar olägenheter för djuren observeras i den dagliga hanteringen av djuren och/eller i logistiken eller administreringen av verksamheten i samband med slakt. Som exempel på sådana missförhållanden kan nämnas:

- vedertaget bruk av elektrisk påfösare vid framdrivning av djuret till bedövningsbåset (eller vridning av djurens svansar, gällde specifikt nötkreatur),<sup>106</sup>
- ofullständig eller felaktig bedövning av djur före blodavtappning (gällde specifikt svin och fjäderfä),
- brister i utfodringen av djur som väntar på slakt över 12 timmar,<sup>107</sup>
- brister i mjölkning av kor vid behov,
- brister i transporthändelsen (gällde specifikt fjäderfä<sup>108</sup>),
- brister i hanteringen av djuren och/eller i avlivningen eller i slakten av sjuka djur.<sup>109</sup>

I forskningsmaterialet ingick dock endast enstaka fall som berörde liknande återkommande, till hanteringen, verksamheten eller faciliteterna anknutna brister. Orsakerna till att liknande överträdelser inte leder till åtgärder kan givetvis vara många. Det rör sig allt från att liknande överträdelser inte uppfattas som överträdelser av lagstiftningen till att besiktningsveterinären inte uppfattar sig ha förvaltningsrättsliga medel att ingripa eller av okunskap eller ovilja låter bli att uppfylla sin skyldighet som tjänsteman. På basis av den här undersökningen kan inga vetenskapligt verifierade slutsatser dras om orsakerna. Baserat på de diskussioner som förts med myndigheten i samband med forskningsarbetet och de observationer som gjorts om övervakningsverksamheten har artikelförfattaren dock bildat sig en uppfattning om att bristerna i tillämpningen formas av alla ovan nämnda orsaker och kristalliseras i en rädsla att uppfattas som besvärlig i sin arbetsmiljö och i sin tjänsteutövning. Till och med en rädsla för att bli förflyttad till andra tjänsteuppgifter eller att förlora sitt arbete har framkommit i diskussionerna.

Innehållet i de dokument som anknyts med besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet ådagalägger i regel grova försummelser i djurskyddet inom slakterierna eller i samband med transporthändelsen eller vid djurhållningsenheten. Med grund i å ena sidan innehållet i den befintliga dokumenteringen och å andra sidan i avsaknaden av sådana dokument ur vilka lindriga försummelser eller överträdelser kan avläsas, kan följande slutsatser dras:

<sup>106</sup> I JSMB 23/1997 om de krav på skydd av djur som ställs vid slakt, bilaga 2, punkt 2.1 3 stycket regleras att elektrisk påfösare får användas endast på fullvuxna nötkreatur och svin om det är *absolut nödvändigt* (förf. kursiv) och endast under högst en sekund på bakpartiets muskulatur. I punkt 2.1 1 stycket förbjuds därtill att krossa, vrida eller bryta på djurs svansar.

<sup>107</sup> I DjurskyddsF 38 § regleras att om djur inte slaktas inom 12 timmar från det att de anlänt till slakteriet skall de utfodras och mjölkas vid behov.

<sup>108</sup> Se närmare HFD:s beslut givna den 10.12.2008: HFD:3221 Dnr 3591/1/07 och HFD:3220 Dnr 237 och 278/1/08 samt HFD:3222 Dnr 3592/1/07. Se även om djurskyddsmyndighetens tillsyns- och övervakningsverksamhet gällande specifikt fjäderfä i Wahlberg (1/2008), 19–28.

<sup>109</sup> I DjurskyddsL 33 § regleras att djur inte får åsamkas onödigt lidande när de hanteras eller förvaras i slakteriet, vid bedövning eller vid blodtappning. I DjurskyddsF 11 kapitel regleras närmare om de krav som ställs på bland annat bedövning av djur och blodtappning och i JSMB 23/1997, bilaga 2 regleras om bemötande och hantering av slaktdjur.



- A) Tröskeln för vad som anses åsamka djur onödigt lidande, smärta eller plåga och den nivå för djurs rättsliga välbefinnande som besiktningsveterinären anser rättsligt hållbar (innan hon/han skriker till åtgärder) har ställts höga i besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet.
- B) Generellt bedömt påvisar resultatet att besiktningsveterinärens övervakningsverksamhet i huvudsak anknyts till att avsluta onödigt lidande.
- C) I allmänhet fattar besiktningsveterinären inte djurskyddsbeslut vid lindriga överträdelser av djurskyddslagstiftningen.
- D) Observationerna och resultaten antyder att beträffande återkommande, till slaktverksamheten anknutna överträdelser av djurskyddslagstiftningen sammanbinds i någon mån passivitet att skrida till åtgärder. Passiviteten kan bero på okunskap om bland annat tjänstemannens ansvar att uppfylla sina tjänsteuppgifter på ett behörigt sätt, vilket stipuleras i statstjänstemannalagens (750/1994) 14 §.<sup>110</sup> Med behörighet menas bland annat att tjänstemannen sköter de uppgifter som tilldelats denne företagsamt och klanderfritt.<sup>111</sup> Behörigheten innebär också det att tjänstemannen inte kan avhålla sig från att uppfylla sina skyldigheter i stöd av lag på annat sätt än genom jäv eller om uppfyllandet skulle innebära fara för tjänstemannens (eller någon annans) hälsa.<sup>112</sup> Sålunda kan en passivitet i samband med övervakning bedömas vara emot bestämmelsens mening. Orsaksantagandet förblir dock inom ramen av den här undersökningen vetenskapligt överifierat.

Även om övervakningen inom besiktningsveterinärens kompetensområde gäller slaktdjur vars liv i vilket fall som helst kommer att avslutas inom kort, kan de ovan beskrivna förfarandena inte på bästa möjliga sätt anses skydda djur mot onödigt lidande och främja kommande slaktdjurs välbefinnande i enlighet med djurskyddslagens mening. Dock kan övervakningsverksamheten anses vara effektivt i den bemärkelsen att då besiktningsveterinären konstaterar grova överträdelser, avlivas eller slaktas djuret vanligtvis omedelbart eller så fort som möjligt.

Resultaten gällande tillämpningen av bestämmelserna i DjurskyddsL 4 kapitel gällande tvångsåtgärder föranleder följande slutsatser. Besiktningsveterinärerna tillämpar i huvudsak DjurskyddsL 42 § gällande förbud och föreskrifter samt DjurskyddsL 44 § gällande brådskande åtgärder i samband med övervakningen av slakt och därtill anslutna åtgärder. Tillämpningen av bestämmelserna vid lindrigare överträdelser förblir oklar, likaså tillämpningen av DjurskyddsL 40 § gällande råd. På basis av forskningsmaterialet kan man konstatera att Djur-

<sup>110</sup> Motsvarande bestämmelse som är relevant i förhållande till kommunalveterinärer ingår i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) 17 § gällande tjänsteinnehavarens allmänna skyldigheter.

<sup>111</sup> Seppo Koskinen & Heikki Kulla, *Virkamiesoikeuden perusteet*, (Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 1996), 95. Behörigheten anknyts givetvis även med lagbundenhetsprincipen som stipulerats i GL 2 § 3 mom. och med rätten att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt av enligt lag behörig myndighet som stipulerats i GL 21 § 1 mom.

<sup>112</sup> Arbetarskyddslagens (738/2002) 23 §. Se även Koskinen & Kulla (1996), 97.

skyddsL 43 § gällande vite eller hot om tvångsutförande inte tillämpats av besiktningsveterinären under forskningsperioden.

För övrigt kan det konstateras att ur de anmälningar besiktningsveterinären gjort hos länsstyrelsen kan det inte i regel avläsas att besiktningsveterinären uppfyllt sin skyldighet i stöd av DjurskyddsL 63 § och anmält ärendet hos polisen, fastän innehållet i anmälningen entydigt skulle överskrida det rekvisit lagen uppställer.<sup>113</sup>

Vad gäller övervakningsverksamhet som anknyts särskilt till djurhållningen kan det noteras att besiktningsveterinären i flera fall strävat efter att främja djurens välbefinnande vid djurhållningsenheten (förutom genom att uppfylla sin skyldighet i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom.) även genom att kommentera de observationer som gjorts om djurets välbefinnande, kondition eller hälsotillstånd vid slakteriet<sup>114</sup> eller genom att skicka brev direkt till djurets ägare. I vissa fall har besiktningsveterinären i stöd av DjurskyddsL 42 § även förbjudit djurägaren att upprepa eller fortsätta med ett förfarande eller föreskrivit att djurägaren skall fullgöra sin skyldighet. Förfarandet kan dock inte anses ha grund i tillämpningen av djurskyddslagen i och med att besiktningsveterinärens territoriella kompetens i stöd av DjurskyddsL 37 § 1 mom. avgränsats till slakteriet och slakteriområdet.

Besiktningsveterinären får sällan information eller vetskap om de åtgärder som dennes anmälningar i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. och DjurskyddsL 63 § leder till eller hur ett anhängiggjort djurskyddsärende avslutas. Med djurets välbefinnande och samarbetet mellan besiktnings-, läns- och kommunalveterinären i åtanke kunde det vara motiverat att utveckla ett system för informationsbyte beträffande behandlingen och beslutsfattandet av anhängiga ärenden. Ett ökat utbyte av information och en bättre inblick i varandras övervakningsverksamhet kan tänkas även öka effektiviteten i djurskyddsövervakningen som helhet och på så sätt verka främjande för djurens välbefinnande.

De formella förvaltningsrättsliga kraven och språket i de dokument som avfattats av besiktningsveterinären i samband med övervakning uppfyller huvudsakligen väl de krav som ställts i förvaltningslagen om utredning och behandling av ärenden samt om uppgörande av förvaltningsbeslut. I de förvaltningsbeslut besiktningsveterinären uppgjort kan de förvaltningsrättsliga formkraven anses bli korrekt uppfyllda och den enskildes rättsskydd kan till denna del anses vara på god nivå. Det är inte heller ovanligt att besiktningsveterinären uttrycker djurskyddslagens syftemål i sina beslut och anmälningar.

<sup>113</sup> I DjurskyddsL 63 § tilldelas tillsynsmyndigheten en skyldighet att *omedelbart* underrätta polisen om det finns *skäl att misstänka* att djurskyddslagstiftningen överträtts (förf. kursiv).

<sup>114</sup> Gällt observationer som gjorts både vid ante eller post mortem -besiktningen.

### 5.3 Kommunalveterinärens övervakningsverksamhet

De flesta djurskyddsinspektionerna i landet verkställs av kommunalveterinären. Vad gäller djurskyddsövervakningen av produktionsdjur förordnar vanligtvis länsveterinären kommunalveterinären att verkställa inspektion vid djurhållningsenheten på basis av de anmälningar som inkommit till länsstyrelsen av besiktningsveterinärer i stöd av DjurskyddsL 41 § 2 mom. eller av utomstående på basis av misstanke om att allt inte står rätt till vid djurhållningsenheten.

Resultatet påvisar att kommunalveterinärens sätt att dokumentera utredningen och behandlingen av ett djurskyddsärende varierar både innehållsmässigt och språkligt. Likaså varierar den intensitet med vilken kommunalveterinären skrider till åtgärder i avsikt att avhjälpa de observerade missförhållandena i djurhållningsenheten. Statistiken påvisar att i de flesta fall har endast en inspektion verkställts vid djurhållningsenheten samtidigt som det ingår i materialet inspektionsdokument med tvetydigt innehåll beträffande omständigheterna vid djurhållningsenheten i förhållande till de krav som stipulerats i djurskyddslagstiftningen och de åtgärder som vidtagits (eller inte vidtagits).

Följande kan konstateras om kommunalveterinärens förvaltningsförfarande och övervakningsverksamhet på basis av den granskning som gjorts gällande avfattande av inspektionsberättelser, hörande av part och motivering av beslut:

- Endast drygt hälften av de dokument (blankett i bilaga II) som avfattats i samband med verkställd inspektion innehåller en inspektionsberättelse.
- Inspektionsberättelsernas innehåll, omfattning och språkliga kvalitet varierar från uttömmande beskrivningar om både djuret, omständigheterna och förhållandena vid djurhållningsenheten till några oläsbara ord på inspektionsblanketten.
- I samband med behandlingen av ärendet och avgörande i sak har parten i under hälften av fallen entydigt blivit hörd.
- Tillämpningen av DjurskyddsL 42 § (gällande förbud och föreskrifter), DjurskyddsL 43 § (om föreläggande av vite) och DjurskyddsL 44 § (om brådskande åtgärder) är till en viss grad oklar och otydlig. I vissa fall har till exempel råd i stöd av DjurskyddsL 40 § getts i bestämd form så att de kan tolkas som förbud eller föreskrifter. Likaså har förbud eller föreskrifter getts fastän rutan »inga missförhållanden konstaterats» ikryssats i inspektionsblanketten. Därtill har DjurskyddsL 44 § tillämpats på ett sådant sätt att *djurägaren ålagts att uppfylla föreskriften* i brådskande ordning fastän avsikten med bestämmelsen är att *djurskyddsmyndigheten kan vidta brådskande åtgärder* i avsikt att trygga djurets välbefinnande.
- Under hälften av djurskyddsbesluten har blivit entydigt motiverade.
- Utifrån texten i en del av blanketterna som använts för dokumenteringen i samband med övervakning var det svårt att bedöma om inspektionsförrättaren och den som fattat beslutet avsett texten utgöra en inspektionsberättelse eller en motivering till själva beslutet. Uppenbarligen påverkar utformningen i den blankett som är i vedertaget bruk (se bilaga II) det att oklarheter som denna lätt uppstår.

- För de besluts del som inte blivit motiverade förblir det omöjligt att ta ställning till: A) kommunalveterinärens argumentering i samband med övervakning, B) till eventuella övervägningar i behandlingen (utredningen) av ärendet och C) tillämpningen av djurskyddslagstiftningen i samband med beslutsfattandet. I och med att över hälften av alla de beslut som fattats av kommunalveterinärer saknar en motivering kan inte heller generella slutsatser dras om de ovan nämnda sakerna. Likväl är de beslut som inte blivit motiverade inte förenliga med FörvL 45 § i vilken kraven om motivering av beslut ställs. De kan också anses utgöra indicier på godtyckligt beslutsfattande, om och på ett indirekt sätt.
- I regel är de beslut som blivit motiverade omfattande, välformulerade och uttryckta med ett entydigt språk.
- Djurskyddsbesluten som uppgjorts av kommunalveterinären saknar i regel uppgifter om den myndighet som fattat beslutet och kontaktuppgifter till den person som av vilken part vid behov kan be om ytterligare uppgifter om beslutet.
- Generellt bedömt varierar innehållet i de av kommunalveterinärerna avfattade dokumenten i samband med övervakning stort vilket kan anses försvaga både skyddet av djur och främjandet av djurens rättsliga välbefinnande samt djurägarens rättsskydd. De rättsliga frågorna uttrycktes också mera sällan i förhållande till djurskyddslagens syftemål.

Baserat på de ovan nämnda punkterna kan de i förvaltningslagen stipulerade formella kraven för förvaltningsbeslut inte anses vara uppfyllda eller parts rättssäkerhet vara starkt.

Vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i DjurskyddsL 4 kapitel om förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder framkom det entydigt att Djurskyddslagens 42 § gällande förbud eller föreskrifter tillämpas i allmänhet i samband med övervakning. Generellt utnyttjades övriga tvångsåtgärder marginellt, särskilt tillämpningen av DjurskyddsL 43 § gällande föreläggande av vite och hot om tvångsutförande. Vitesförfarandet tillämpades i huvudsak endast inom området av Vasa serviceplats.

Det att vitesförfarandet inte utnyttjats i högre grad kan bero på att kommunalveterinären eller djurskyddsmyndigheten i allmänhet A) inte anser förfarandet vara effektivt vid djurskyddsövervakningen eller B) att myndigheten överväger att tillämpa bestämmelsen i ett så utdraget skede av ett djurskyddsfall att tillämpningen inte mera vore ändamålsenligt i situationen eller C) att myndigheten inte vet hur bestämmelsen tillämpas i praktiken.<sup>115</sup> Att det sista alternativet sannolikt är viktigt visas av att liknande okunskap framkom beträffande tillämpningen av förvaltningsrättsliga åtgärder vid tillämpningen av DjurskyddsL

---

<sup>115</sup> Länsveterinär Junnilainen från Regionförvaltningsverket i Östra Finland konstaterar bland annat i sin artikel Paula Junnilainen, *Finsk Veterinärtidskrift* (2/2010), 78–80, att vitesförfarandet i stöd av DjurskyddsL 43 § borde tillämpas modigare. Hon poängterar dock beaktandet av proportionalitets- och ändamålsbundenhetsprincipen i sammanhanget och konstaterar också att hot om tvångsutförande inte ansetts vara tillämpligt i praktiken.

44 § gällande brådslande åtgärder i vilka kommunalveterinären i vissa fall ålagt djurägaren att avhjälpa missförhållandet i brådslande ordning, istället för att själv vidta åtgärden så som bestämmelsens innehåll föreskriver. Givetvis behöver okunskapen gällande tillämpningen av DjurskyddsL 44 § inte nödvändigtvis betyda okunskap i tillämpningen av DjurskyddsL 43 §, men kan vara ett tecken på förvaltningsrättslig okunskap inom tjänstemannakåren.

Det kan även konstateras att tillämpningen av DjurskyddsL 40 § gällande rådgivning i en del av dokumenten var inkonsekvent och ologisk till sitt innehåll. Därtill tillämpades bestämmelsen, i motsats till dess avsikt, även då det observerade missförhållandet inte på basis av inspektionsberättelsen kunde bedömas vara lindrigt. Detta tyder på att kommunalveterinären istället för att föreskriva hellre ger råd om hur missförhållandena i djurhållningen skall avhjälpas.

Trots att länsstyrelsen (regionförvaltningsverket sedan 1.1.2010) svarar för den regionala djurskyddstillsynen i stöd av DjurskyddsL 35 §, dokumenteras inte utredningen eller behandlingen av anhängiga djurskyddsärenden på ett överskådligt eller övergripande sätt hos länsstyrelsen. Till en del baseras uppföljningen av djurskyddsärenden på den enskilda länsveterinärens minne och erfarenhet i tjänsten. I enstaka fall har länsveterinären på eget initiativ tagit ställning till kommunalveterinärens övervakningsverksamhet eller till dennes tillämpning av djurskyddsbestämmelserna i samband med inspektion och förordnat kommunalveterinären att verkställa ny inspektion, rådgivit kommunalveterinären för behandlingen av liknande fall i framtiden eller fattat beslut i ärendet *ex officio*.

Att som djurskyddsmyndighet i sin tjänsteverksamhet säkerställa att de förvaltningsrättsliga form- och förfarandekraven blir uppfyllda korrekt bör ses som ett direkt sätt att säkerställa djurägarens rättsskydd och ett indirekt sätt att skydda och främja djurens välbefinnande. På basis av den dokumentering som avfattats av kommunalveterinärer under åren 1996–2006 i samband med övervakning kan det konstateras att förvaltningen av djurskyddsärenden som gäller produktions- och slaktdjur inte kan anses på bästa möjliga sätt tjäna djurskyddslagens syfte eller uppfylla de förvaltningsrättsliga kraven som ställts på behandling och avgörande av ärenden vid myndighet.

#### 5.4 Allmänna slutsatser om förvaltningen av djurskyddsärenden åren 1996–2006

Flertalet av de djurskyddsärenden som kommer till djurskyddsmyndighetens kännedom gäller djurhållningen i sin helhet eller särskilt den dagliga skötseln av djuren. De åtgärder med vilka missförhållandena kunde korrigeras anknyts i huvudsak till djurägarens eget arbete.

Verkställande av inspektion i stöd av DjurskyddsL 39 § är det vanligaste sättet att utreda ett djurskyddsärende. Statistiken gällande antalet enheter vid vilka endast en inspektion verkställts och antalet fall i vilka inga åtgärder varit nödvändiga kan anses betyda att i de flesta fall då misstanke väckts om att djur-

skyddslagstiftningen inte uppfylls kan misstanken på basis av verkställd inspektion konstateras vara ogrundad. Tolkningen är dock inte fullt hållbar. Innehållet i de dokument i vilka »inga brister» konstaterats, men i vilka det ur inspektionsberättelsen entydigt framgår att lagstiftningens bokstav överträtts eller i vilka råd getts i bestämd ordalydelse, ger anledning att misstänka att förfarandet nödvändigtvis inte beror på att djurhållningen eller hanteringen av djuren vore i enlighet med djurskyddslagstiftningen, utan istället på brister i lagtillämpning.

Det att inga åtgärder vidtas i situationer då djurägaren upprepade gånger inte uppfyller sin skyldighet eller upprepade gånger sköter, behandlar eller använder djur i strid med djurskyddslagstiftningen, antyder att tillämpningen av bestämmelserna i DjurskyddsL 4 kapitel om åtgärder i samband med tillsyn är bristande. Den bristande lagtillämpningen kan också anses vara ett tecken på att myndigheten upplever maktlöshet i sammanhanget. Orsaker till det om maktlösheten baserar sig på okunskap, ovilja eller andra skäl förblir dock outredd inom ramen av den här undersökningen.

Såsom tidigare konstaterats är tolkningen och tillämpningen av djurskyddslagstiftningen i en konkret situation inte alltid förenlig med lag och djurskyddsövervakningen verkställs inte alltid i enlighet med djurskyddslagens mening. Det bör dock beaktas att inspektionsfrekvensen och antalet vidtagna åtgärder inte avspeglar på ett direkt sätt effektiviteten hos övervakningsverksamheten, utan istället en ineffektivitet i tillämpningen av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna i djurskydds- och förvaltningslagen.

Fastän dokumenteringens formella, substantiella och språkliga innehåll generellt bedömt är mycket varierande och i viss mån svagt, kan givetvis djuren *de facto* ha skyddats mot onödigt lidande och deras välbefinnande främjats i samband med övervakningsverksamheten. Dokumenteringen i samband med övervakningsverksamheten är det förty en garanti av djurägarens rättsskydd och ett underlag för bedömningen av att beslutsfattandet inte baserat sig på godtycke, varmed uppfyllandet av de förfarandemässiga och formella kraven i stöd av förvaltningslagen inte nog kan betonas. Således bör uppfyllandet av de förvaltningsrättsliga form- och förfarandekraven ses som ett indirekt sätt att å ena sidan skydda djur mot onödigt lidande och att främja djurens välbefinnande och å andra sidan att skydda djurens ägare mot godtycklig förvaltning.

## 6. Avslutning

Sammanfattningsvis påvisar resultaten i den här undersökningen att det föreligger osäkerhet och brister i de förvaltningsrättsliga kunskaperna och i ansvarstagandet gällande tillämpningen av djurskyddsbestämmelserna i enlighet med djurskyddslagens mening. Ur de dokument som granskats kan även en passivitet observeras i den tjänsteutövning som besiktnings-, kommunal- och länsveteri-

nären verkställer i samband med övervakning och beslutsfattande. I den bemärkelsen kan det mål som uttryckts i regeringens proposition till djurskyddslag om att förbättra djurens välbefinnande i de situationer då djurens ägare eller den person som ansvarar för djurens välbefinnande inte uppfyller sin skyldighet, inte anses vara uppnått. I framtida undersökningar och senast i det skedet då en ny djurskyddslag bereds föreligger det skäl att ta ställning till om en skyldighet att vidta aktiva åtgärder borde åläggas djurskyddsmyndigheten.

Särskilt vad gäller innehållet i de anmälningar och beslut som fattas av besiktningsveterinären kan tröskeln för vad som anses vara onödigt lidande hos djur i samband med övervakning bedömas vara satt för högt i förhållande till den i djurskyddslagen uttryckta meningen att skydda djur på bästa möjliga sätt mot onödigt lidande samt att främja djurens välbefinnande. I övrigt kan besiktningsveterinärens dokumentering i samband med övervakning i regel bedömas uppfylla de förvaltningsrättsliga kraven som ställs på behandling av ärenden vid myndighet.

Bristerna i avfattande av inspektionsberättelse, hörande av part samt motivering av beslut i samband med kommunalveterinärens övervakningsverksamhet försvagar parts rättsskydd och kan anses utgöra ett indirekt tecken på godtycklig förvaltning. Tillämpningen av bestämmelserna gällande åtgärder i samband med tillsyn antyder en okunskap om eller/och ovilja vid tillämpningen av bestämmelserna i enlighet med deras rättsliga innebörd. Detta kan fördunkla djurägarens uppfattning om vad han på ett rättsligt bindande sätt är skyldig att uppfylla och vilka åtgärder han själv kan bedöma vara behövliga att vidtas på basis av rådgivning.

Beträffande länsveterinärens övervakningsverksamhet kan konstateras att det inte finns någon enhetlig och heltäckande dokumentering av djurskyddsärenden som utgår från djurets ägare. Sålunda finns det inte någon långsiktig uppföljning av djurskyddsövervakningen inom det givna kompetensområdet ur vilken uppgifter kunde framtas eller tillställas utomstående vid behov.

Djurskyddslagen och tolkningen av den samt tillämpningen av den lagstiftning som berör skyddet av djur formar den helhet genom vilken å ena sidan den nivå av skydd och välbefinnande som i rättslig bemärkelse tilldelas djuren bestäms och å andra sidan vars kvalitativa utformning genom djurskyddsbeslut direkt påverkar djurägarens rättsskydd. Dokumenteringen av denna helhet, dess innehåll och kvalitativa egenskaper bör inte underskattas i samband med de åtgärder genom vilka man strävar efter att främja den nivå av välbefinnande som rättsligt tilldelas djur.

## Litteraturförteckning

### Monografier och artiklar

**Junnilainen, Paula.** *Eläinsuojeluvalvonta: nykytila ja haasteet*. Finsk Veterinärtidskrift 2/2010, 78–80.

**Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki.** 1996. *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

**Kulla, Heikki.** 2008. *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum.

**Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo.** 2006. *Yleishallinto-oikeus*. Tampere: Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos.

**Mäenpää, Olli.** 2007. *Grunderna för god förvaltning*. Helsingfors: Publikationer utgivna av Helsingfors universitet

**Niemivuo, Matti & Keravuori, Marietta.** 2003. *Hallintolaki*. Porvoo: WSOY Lakitieto

**Tala, Jyrki.** 2005. *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy

**Wahlberg, Birgitta.** *Pro Bono Publico? En studie om fjäderfäns välbefinnande och tillsynsmyndighetens befogenheter i relation till livsmedelssäkerhet och folkhälsa*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/2008, 1–31.

**Wahlberg, Birgitta.** *Produktions- och slaktdjurs rättsliga välbefinnande och skydd*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2008, 369–416.

### Lagar och förordningar

Djurskyddslag (247/1996).

Finlands grundlag (731/1999).

Förvaltningslag (434/2003).

Lag om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003)

Lag om regionförvaltningsverken (896/2009).

Lag om transport av djur (1429/2006).

Lag om ändring av djurskyddslagen (1477/2009).

Statstjänstemannalag (750/1994).

Viteslag (1113/1990).

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om köttbesiktning (38/2006).

Jord- och skogsbruksministeriets beslut om krav på skydd av djur vid slakt (23/1997)

Statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009).

### Regeringens propositioner

Regeringens proposition 36/1995 till Riksdagen med förslag till djurskyddslag.

Regeringens proposition 72/2002 till Riksdagen med förslag till förvaltningslag.



**EU-rättsliga källor**

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU:s officiella tidning (EUT) 2000/C 364/01, 18.12.2000 (dokumentets datum 7.12.2000, dag för undertecknande 7.12.2000).

Rådets förordning (EG) nr 1/2005 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/1997. EUT 2005/L 3, 5.1.2005, s. 1–44.

**Rättsfall**

HFD:2006:102, 29.12.2006/3616

HFD:2009:14, 30.1.2009/217

HFD:3591/1/07, 10.12.2008/3221

HFD:237 och 278/1/08, 10.12.2008/3220

HFD:3592/1/07, 10.12.2008/3222

**Anmälningar till djurskyddsmyndighet och djurskyddsbeslut****Vasa**

Dokument nr 1510: Djurskyddsbeslut daterat den 7.4.2003.

Dokument nr 1651: Djurskyddsbeslut daterat den 22.4.2004.

Dokument nr 2063: Djurskyddsbeslut daterat den 3.4.2003.

Dokument nr 2309: Köttbesiktningsbeslut daterat den 15.10.2003.

Dokument nr 2312: Djurskyddsbeslut daterat den 11.5.2004.

Dokument nr 2228: Djurskyddsbeslut daterat den 10.1.2005.

Dokument nr 2287: Djurskyddsbeslut daterat den 13.9.2001.

Dokument nr 2391: Djurskyddsbeslut daterat den 20.8.2003.

Dokument nr 2293: Djurskyddsbeslut daterat den 24.5.2002.

**Tammerfors**

Dokument nr 243: Djurskyddsbeslut daterat den 20.3.2006.

Dokument nr 254: Djurskyddsbeslut daterat den 5.5.2003.

Dokument nr 267: Djurskyddsbeslut daterat den 3.4.2003.

Dokument nr 272: Djurskyddsbeslut daterat den 7.10.2003.

Dokument nr 308: Djurskyddsbeslut daterat den 9.3.2004.

Dokument nr 326: Anmälan av besiktningsveterinär daterat den 3.11.2004.

Dokument nr 358: Djurskyddsbeslut daterat den 17.3.2006.

**Jyväskylä**

Dokument nr 390: Djurskyddsbeslut daterat den 3.3.1997.

Dokument nr 431: Djurskyddsbeslut daterat den 6.6.1998.

Dokument nr 466: Djurskyddsbeslut daterat den 29.4.2005.

Dokument nr 489: Djurskyddsbeslut daterat den 22.3.2000.

Dokument nr 505: Anmälan av besiktningsveterinär daterat den 22.3.2000.

Dokument nr 591: Djurskyddsbeslut daterat den 4.10.2001.

Dokument nr 619: Djurskyddsbeslut daterat den 9.1.2003.

### Åbo

Dokument nr 3220: Djurskyddsbeslut fattat av besiktningsveterinär daterat den 1.9.2003.

Dokument nr 3546: Djurskyddsbeslut fattat av besiktningsveterinär daterat den 18.4.2005.

Dokument nr 4043: Djurskyddsbeslut daterat den 10.12.1996.

Dokument nr 4106: Djurskyddsbeslut daterat den 11.12.1997.

Dokument nr 4183: Djurskyddsbeslut daterat den 22.9.1998.

Dokument nr 4270: Djurskyddsbeslut daterat den 6.7.2000.

Dokument nr 4305: Djurskyddsbeslut daterat den 20.9.2000.

Dokument nr 4610: Djurskyddsbeslut daterat den 7.2.2002.

### Övriga källor

Livsmedelssäkerhetsverket Eviras hemsida:

[www.evira.fi/portal/se/djur\\_och\\_halsa/valmaende/overvakning\\_av\\_djurskydd/eu-djurskydds-inspektioner\\_ar\\_2008/](http://www.evira.fi/portal/se/djur_och_halsa/valmaende/overvakning_av_djurskydd/eu-djurskydds-inspektioner_ar_2008/) (Besökt den 25.3.2010)

## Bilagor och tabeller

**Bilaga I:** Frågorna och variablerna i frågeformuläret på basis av vilket det empiriska materialet kodades och analyserades.

**Bilaga II:** Blankett som används vid djurskyddsinspektioner och för givning av djurskyddsbeslut.

**Tabell I:** Antalet dokument från Länsstyrelsen i Södra Finlands län,

Länsstyrelsen i Östra Finlands län, Länsstyrelsen i Lapplands län och Länsstyrelsen i Uleåborgs län enligt serviceplatser.

**Tabell II:** Antalet dokument från Länsstyrelsen i Västra Finlands enligt serviceplatser och motsvarande tal i SPSS.

**Tabell III:** Antal vidtagna åtgärder i stöd av DjurskyddsL 40 § och 42–44 § och föreskrifter eller förbud som getts fastän inga brister konstaterats enligt dokumentet samt råd som getts i bestämd form.

**Tabell IV:** Sambandet mellan antalet verkställda inspektioner och antalet vidtagna åtgärder i stöd av DjurskyddsL 40 § och 42–44 § och föreskrifter eller förbud som getts fastän inga bris-

ter konstaterats enligt dokumentet samt råd som getts i bestämd form i förhållande till verkställda inspektioner.

**Tabell V:** Sambandet mellan verkställda inspektioner i vilka missförhållanden eller brister kunnat konstateras och de åtgärder som vidtagits.

**Tabell VI:** Sambandet mellan verkställda inspektioner och tillämpningen av DjurskyddsL 42–44 § under åren 1996–2006.

## Bilaga I: Frågorna och variablerna i frågeformuläret på basis av vilket det empiriska materialet kodades och analyserades.

*Variablerna gällande bakgrundsinformation:*

**Fråga nr 1. Länsstyrelsens namn:** Kod 1 = Länsstyrelsen i Västra Finlands län (kod 2 = Länsstyrelsen i Södra Finlands län, kod 3 = Länsstyrelsen i Östra Finlands län, kod 4 = Länsstyrelsen i Uleåborgs län, kod 5 = Länsstyrelsen i Lapplands län).<sup>1</sup>

**Fråga nr 2. Serviceplatsen:** Kod 1 = Åbo, kod 2 = Tammerfors, kod 3 = Vasa, kod 4 = Jyväskylä (kod 5 = Helsingfors, kod 6 = Tavastehus, kod 7 = Kouvolä, kod 8 = S:t Michel, kod 9 = Kuopio, kod 10 = Joensuu, kod 11 = Oulu, kod 12 = Rovaniemi).

**Fråga nr 3. Årtal:** Kod 1 = 1996, kod 2 = 1997, kod 3 = 1998, kod 4 = 1999, kod 5 = 2000, kod 6 = 2001, kod 7 = 2002, kod 8 = 2003, kod 9 = 2004, kod 10 = 2005, kod 11 = 2006, kod 12 = oklart.

**Fråga nr 4. Djurarten i ärendet:** Kod 1 = nötkreatur, kod 2 = svin, kod 3 = fjäderfä (höna, broiler, kalkon, struts), kod 4 = getter, kod 5 = får, kod 6 = flere olika djur av ovan nämnda djurarter, kod 7 = oklart.

**Fråga nr 5. Dokumenteringen i ärendet inkluderar fotografier:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej.

**Fråga nr 6. Ärendet anknys med:**

Kod 1 = *behandling/icke behandling* (hårdhänt behandlig, olaglig bindning eller tjuvring, olaga bedövning eller behandling i samband med slakt)

Kod 2 = *skötsel/icke skötsel* (behövlig och daglig skötsel och vård)

Kod 3 = *behandling/icke behandling och skötsel/icke skötsel*

Kod 4 = *utfodring/dryck* (gällt specifikt detta)

Kod 5 = *miljön* (renhet, belysning, luft, ordning och reda) De dokument som gällt djurskyddsbeslut i vilket det föreskrivits om användning av strö, har denna kod använts. Om föreskriften lytt att djuren bör hållas rena eller torra har kod 2 = skötsel använts.

Kod 6 = *förvaringsutrymme/byggnader/konstruktioner* (trygghet, säkerhet, skydd, utrymme/trängsel) Ärenden som gällt lösa djur (inne eller ute) har även kodats under denna kategori

Kod 7 = *behandling/icke behandling och skötsel/icke skötsel och förvaringsutrymme/byggnader/konstruktioner*

Kod 8 = oklart

Kod 9 = *annat*. Denna kod har använts i alla de fall ärendet gällt olika kombinationer av de kategorier som ingår i fråga nr 6. Vad allt ärendet gällt, har antecknats skilt i en Excel tabell.

**Fråga nr 7. Dokumentets karaktär:** Kod 1 = anmälan, kod 2 = förordnande, kod 3 = inspektion, kod 4 = kontrollinspektion, kod 5 = förundersökning, kod 6 = domstols beslut, kod 7 = annan dokumentering av uppgifter, kod 8 = annat. Till denna kategori hör till exempel brev-växling eller annan informationsbyte som haft betydelse för behandlingen av ärendet.

*Variablerna gällande ärendets inledning och behandling:*

**Fråga nr 8. Ärendet har inletts genom:**

Kod 1 = *besiktningsveterinärens anmälan* (DjurskyddsL 41 §)

Kod 2 = *djurskyddsövervakarens anmälan* (DjurskyddsL 41 §)

Kod 3 = *anmälan av lokal djurskyddsmyndighet* (kommunalveterinären, den tjänsteinnehavare som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen, polisen)

Kod 4 = *anmälan av annan myndighet*

Kod 5 = *polisen bett om inspektion/handräckning/utlåtande*

Kod 6 = *anmälan av utomstående* (DjurskyddsL 14 §, FörvL 19 §). Denna kod inkluderar även anmälningar som gjorts av avbrytare som arbetat på gården och anmälningar från mejeriet.

---

<sup>1</sup> I den preliminära forskningsplanen ingick en tanke om att koda alla dokument från hela Finland, därför har alla länsstyrelser en egen kod i frågeformuläret.

Kod 7 = *djurskyddsmyndighetens eget initiativ* (Djurskyddsl 39 §)

Kod 8 = *djurägarens eller innehavarens egen begäran*

Kod 9 = *EU-besiktning* (kontrollinspektion efter EU-inspektion)

Kod 10 = *Kontrollinspektion*

Kod 11 = *oklart*

Kod 12 = *annat*. Denna kod inkluderar till exempel dokument i vilka länsveterinären förordnat kommunalveterinären att verkställa en ny kontrollinspektion till djurhållningsenheten och dokument i vilka kommunalveterinären ber länsstyrelsen förena det givna förbudet eller föreskriften med vite eller hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad i stöd av Djurskyddsl 43 §.

**Fråga nr 9. Ärendet har inletts av besiktningsveterinären på grund av att djuren varit smutsiga:**<sup>2</sup> Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Alla de dokument ur vilka det inte framgår inspektionsorsak eller vad ärendet anknyts till, men ärendet gäller nötkreatur, har denna kod använts (i dessa fall har även fråga nr 13 gällande förordnande om att verkställa inspektion besvarats med kod 3 = oklart). Förfarandet motiveras med att smutsiga djur (djur med gödselpansar) är ett återkommande problem i slakterierna. Antalet djur och djurhållningsenheten rapporteras till länsstyrelsen kontinuerligt var med det kan antagas att en del av djurskyddsbesluten som fattats ingår i denna kategori fastän det inte går att uttryckligen avläsa det ur beslutet.

**Fråga nr 10. Ärendet har behandlats av:** Kod 1 = besiktningsveterinären, kod 2 = kommunalveterinären, kod 3 = länsveterinären, kod 4 = besiktnings- och länsveterinären, kod 5 = läns- och kommunalveterinären, kod 6 = besiktnings- och kommunalveterinären, kod 7 = besiktnings-, läns- och kommunalveterinären, kod 8 = polisen, kod 9 = annan.

**Fråga nr 11. Ärendet har behandlats på basen av föredragning:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej.

**Fråga nr 12. Ärendet har behandlats så att besiktningsveterinären skickat brev direkt till producenten och länsveterinären har fått brevet till kännedom:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej.

*Variablerna som anknyts med ärendets utredning:*

**Fråga nr 13. I ärendet ingår förordnande om att verkställa inspektion:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 14. I ärendet har verkställts inspektion enligt Djurskyddsl 39 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 15. I samband med inspektion har missförhållanden uppdagats:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej. Denna kod har använts om den som verkställt inspektionen antecknat att »inga missförhållanden uppdagats i samband med inspektion» även om det ur inspektionsberättelsen framgår brister eller försummelser i djurhållningen, kod 3 = oklart. Denna kod har använts om det inte finns någon dokumentering eller om dokumenteringen är otydlig eller oläsbar.

**Fråga nr 16. Dokumenteringen inkluderar en inspektionsberättelse om förhållandena i djurhållningsenheten och djurets/djurens tillstånd/välbefinnande:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 17. I samband med inspektion har djurets ägare eller innehavare rådgivits i enlighet med Djurskyddsl 40 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 18. Ärendet har utretts även i stöd av hygienbestämmelser:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 19. Polisen har varit med kommunalveterinären och verkställt inspektionen:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

<sup>2</sup> I den preliminära forskningsplanen var det meningen att den totala mängden anmälningar gällande »gödselpansardjur» skulle inkluderas i forskningen. Antalet var dock så stort att det inte ansågs vara meningsfullt att inkludera dem i forskningen.

**Fråga nr 20. Tjänsteinnehavaren som utövar tillsyn över hälsoskyddet i kommunen har varit med kommunalveterinären och verkställt inspektionen:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 21. Kommunalveterinären har verkställt inspektionen tillsammans med miljömyndigheten:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 22. Kommunalveterinären har verkställt inspektionen tillsammans med länsveterinären:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 23. Inspektion har verkställts av besiktningsveterinären i slakteriet eller på slakteriområdet (annat än *ante mortem* eller *post mortem* -besiktning):** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 24. Länsveterinären har fattat beslut i ärendet (= undertecknat inspektionsprotokollet/beslutet):** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 25. Ärendet har anmälts till polisen i enlighet med DjurskyddsL 63 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

*Variablerna som anknyts med beslut i ärendet och ärendets avslutning:*

**Fråga nr 26. Beslut i ärendet har fattats av:** kod 1 = besiktningsveterinären, kod 2 = kommunalveterinären, kod 3 = länsveterinären, kod 4 = besiktnings- och länsveterinären, kod 5 = läns- och kommunalveterinären, kod 6 = besiktnings- och kommunalveterinären, kod 7 = alla ovan nämnda, kod 8 = beslut ej fattats i ärendet, kod 9 = annan, kod 10 = oklart.

**Fråga nr 27. Beslutet är riktat mot:** Kod 1 = djurägaren eller innehavaren, kod 2 = slakteriet, kod 3 = transportören/chauffören, kod 4 = någon annan, kod 5 = oklart.

**Fråga nr 28. I beslutet har de tillämpade rättsnormerna angivits exakt:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Även om bestämmelserna endast på lagnivå nämnts i beslutet har kod 1 använts.<sup>3</sup> Kod 2 har använts i de fall då endast författningen eller förkortningen av den nämnts. Som exempel »ESL» – djurskyddslag.

**Fråga nr 29. Ärendet är avslutat:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 30. Ärendet har avslutats då föreskrifter efterföljts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart, kod 4 = inga föreskrifter getts i ärendet.

**Fråga nr 31. Ärendet avslutas genom att djurhållningen i djurhållningsenheten avslutas/avslutats:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 32. I ärendet har det även fattats beslut i stöd av hygienbestämmelser eller miljöbestämmelser (beslutets innehåll kan även härledas till djurs välbefinnande eller till skyddet av djur):** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 33. I ärendet har det fattats beslut i stöd av bestämmelser om djursjukdomar (beslutets innehåll kan härledas till djurs välbefinnande eller till skyddet av djur):** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

*Variablerna som anknyts med verkställandet av kontrollinspektion:*

**Fråga nr 34. Enligt dokumenteringen i ärendet skall kontrollinspektion verkställas:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Denna kod har använts om till exempel dokumenteringen av ärendet är oläsbart.

---

<sup>3</sup> I samband med motivering av beslut har hänvisning till de tillämpade författningarnas paragrafer och vid behov moment eller punkt ansetts vara tillräckligt. Kulla (2008), 248. I denna forskning har tolkningen gällande angivning av tillämpade rättsnormer skett aningen mildare till fördel för djurskyddsmyndigheten.

**Fråga nr 35. Kontrollinspektion har verkställts:** Kod 1 = ja. Denna kod har använts om flere kontrollinspektioner verkställts till samma djurhållningsenhet och de har arkiverats tillsammans. Även om det inte ur det enskilda dokumentet framgår att det är frågan om en kontrollinspektion. Kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Denna kod har använts om det inte finns någon dokumentering eller dokumenteringen är oklar eller oläsbar.

**Fråga nr 36. Utsatt tid har ålagts för fullgörandet/uppfyllandet av förpliktelsen/skyldigheten eller kontrollinspektionen:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 37. Kontrollinspektion har verkställts vid den utsatta tiden:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Sju dagars kast har godkänts i kod 1.

**Fråga nr 38. Kontrollinspektion har verkställts efter att den utsatta tiden utgått:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Sju dagars kast har godkänts i kod 1.

**Fråga nr 39. Kontrollinspektionen har verkställts före den utsatta tiden utgått:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

*Variablerna som anknyts med de förvaltningsrättsliga åtgärderna i ärendet:*

**Fråga nr 40 A). I ärendet har djurets ägare eller innehavare tilldelats förbud och föreskrifter i stöd av DjurskyddsL 42 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 40 B). I de ärenden i vilka DjurskyddsL 42 § tillämpats har också tidsfrist ålagts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 41. I samband med inspektion har inga missförhållanden uppdagats, men ordalydelsen i dokumentet är sådant att det kan tolkas vara ett förbud eller en föreskrift för djurens ägare eller innehavare:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 42. I samband med inspektion har råd getts i stöd av DjurskyddsL 40 §, men ordalydelsen i dokumentet är sådant att det kan tolkas vara ett förbud eller en föreskrift för djurens ägare eller innehavare:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 43. I ärendet har djurets ägare eller innehavare meddelats vite eller hot om tvångsutförande i stöd av DjurskyddsL 43 §:** Kod 1 = ja. Denna kod inkluderar även dokument som avfattats i samband med hörande i stöd av viteslagens 22 §, då den som förrättat inspektionen bett länsstyrelsen att förena föreskriften med vite i stöd av DjurskyddsL 43 § och i beslut om åläggande av vite eller hot om tvångsutförande eller återkallande av ett sådant beslut. Kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 44. I ärendet har det fattats beslut om vidtagandet av brådskande åtgärder i stöd av DjurskyddsL 44 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart. Denna kod har använts i de fall då den som förrättat inspektionen antecknat att DjurskyddsL 44 § tillämpats, men ej skridit till åtgärder utan ålagt djurets ägare att agera.

*Variablerna gällande hörande av part:*

**Fråga nr 45. I handläggningen av ärendet har djurets ägare beretts tillfälle att bli hörd i enlighet med DjurskyddsL 45 §:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej. Kod 2 har använts om dokumentet är undertecknat av djurägaren, men djurägarrens förklaring eller omnämnande om hörandet inte ingår i dokumenteringen av saken. Kod 3 = oklart.

*Variablerna som anknyts med motivering av beslut:*

**Fråga nr 46. Beslutet har motiverats:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 47. I motiveringen till beslutet har djurets välbefinnande nämnts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 48. I motiveringen till beslutet har smärta, plåga eller lidande nämnts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 49. I motiveringen till beslutet har onödigt lidande eller onödig smärta och plåga nämnts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

Beträffande frågorna 47–49 skall uttryckligen de i frågorna inkluderade orden framgå ur dokumentets innehåll för att kod 1 (= ja) har använts.

**Fråga 50. I motiveringen till beslutet har hygieniska angelägenheter nämnts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart.

**Fråga nr 51. I motiveringen till beslutet har angelägenheter som härleds från djursjukdomar eller till djurets hälsotillstånd nämnts:** Kod 1 = ja, kod 2 = nej, kod 3 = oklart

*Variablerna gällande inspektionsfrekvens och antal förvaltningsrättsliga tvångsåtgärder:*

**Fråga nr 52. Hur många inspektioner har gjorts till djurhållningsenheten under åren 1996–2006:** Kod 1 = ett, kod 2 = två, kod 3 = tre, kod 4 = fyra, kod 5 = fem, kod 6 = sex, kod 7 = sju, kod 8 = åtta, kod 9 = nio, kod 10 = tio, kod 11 = 10–20, kod 12 = över 20, kod 13 = noll ggr., kod 14 = oklart.

**Fråga nr 53. Hur många föreskrifter eller förbud eller andra förvaltningsrättsliga åtgärder har getts eller vidtagits i samband med inspektion under åren 1996–2006:** Kod 1 = inget, kod 2 = ett, kod 3 = två, kod 4 = tre, kod 5 = fyra, kod 6 = fem, kod 7 = sex, kod 8 = sju, kod 9 = åtta, kod 10 = nio, kod 11 = tio, kod 12 = 10–20, kod 13 = över 20, kod 14 = oklart. Om ett råd (tillämpning av DjurskyddsL 40 §) skrivits i förbuds eller föreskriftsform har dokumentet även kodats för denna frågas del som en tvångsåtgärd. Som exempel på ett sådant, är rådet som ingår i dokument 272: djurskyddsbeslut daterat den 7.10.2003 (Tammerfors): »Eläimiä ei saa ottaa liikaa navettaan» (det får inte tas för många djur till ladugården).



## Bilaga II: Blankett som används vid djurskyddsinspektioner och för givning av djurskyddsbeslut.

		DJURSKYDDSINSPEKTION	
		Beslut	
<b>A</b>	Datum för inspektionen	Datum	Beslutsnummer
	Förrättningsanmälningsnummer		
<b>B</b>	Inspektionen verkställd av	Län	Kommun
	Djurets ägare / innehavare		
<b>C</b>	Adress	Telefonnummer	
<b>D</b>	Inspektionsobjekt / djur (jämte antal)		
<b>E</b>	Närvarande vid inspektionen		
<b>F</b>	<input type="checkbox"/> Vid inspektionen har inga misförhållanden observerats <input type="checkbox"/> Förnyad inspektion, utfärdade förbud/ föreskrifter har iakttagits <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nej		
	<input type="checkbox"/> Djurets ägare / innehavare har getts följande råd enligt 40 § djurskyddslagen:		
<b>G</b>	Vid inspektionen observerat förfarande som strider mot djurskyddslagstiftningens eller bestämmelserna		
<b>H</b>	Förbud / föreskrifter (DSL 42 §) och tidsfrist		
<b>I</b>	Brådskande åtgärder som vidtagits av inspektören (DSL 44 §)		
<b>J</b>	Rättsnormer som tillämpats		
<b>K</b>	Besvärsgivning på omstående sida. <input type="checkbox"/> Detta beslut skall iakttas även om det överklagas.		
<b>L</b>	Underskrift av den som verkställt inspektionen		
<b>M</b>	Förklaring avgiven av djurets ägare / innehavare		
	Detta beslut har jag i dag fått del av.		
	Datum	Underskrift av djurets ägare / innehavare	
	<input type="checkbox"/> Tilläggsuppgifter om inspektionen i separat bilaga		

## BESVÄRSANVISNING

### 1. BESVÄRSMYNDIGHET

Ändring i detta beslut får sökas hos förvaltningsdomstol genom besvär. Beslutet ska åtydjas om så har bestämts i beslutet även om det söks ändring i beslutet.

### 2. BESVÄRSTID

Besvär skall anföras inom **30 dagar från delfäendet av beslutet**. Besvärstiden börjar löpa dagen efter dagen för delfäendet. Delfäendet anses ha skett som följer:

- Om beslutet har överlämnats till den person som saken gäller eller till dennes ombud eller har företetts för den person som saken gäller, anses delgivningen ha skett dagen i fråga.
- Den person som saken gäller anses ha fått kännedom om en handling som har sänts per post mot mottagningsbevis vid den tidpunkt som mottagningsbeviset utvisar.
- Om handlingen har sänts per post utan mottagningsbevis, anses delgivningen ha skett den sjunde dagen efter det att handlingen har ingivits till posten för vidarebefordran.
- Om beslutet har delgivits en annan person än den som saken gäller (mellanhandsdelgivning), anses den som skall få beslutet ha delgivits detta den tredje dagen efter den dag som anges på delgivnings- eller mottagningsbeviset.

### 3. BESVÄRSSKRIFTENS INNEHÅLL

Besvären skall anföras skriftligen och **tillställas förvaltningsdomstol som nämns i punkt 5.**

I besvärsskriften skall nämnas:

- 1) ändringssökandens namn och hemkommun,
- 2) den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i saken kan tillställas ändringssökanden,
- 3) det beslut i vilket ändring söks,
- 4) till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas,
- 5) de grunder på vilka ändring yrkas, samt
- 6) om ändringssökandens talan förs av hans lagliga företrädare eller ombud eller om någon annan person har uppgjort besvären, även namn och hemkommun för denna person.

Ändringssökanden, den lagliga företrädaren eller ombudet skall **underteckna besvärsskriften**.

### 4. BILAGOR TILL BESVÄRSSKRIFTEN

Till besvärsskriften skall fogas:

- 1) det beslut i original eller kopia i vilket ändring söks,
- 2) intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan utredning över när besvärstiden har börjat,
- 3) de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har tillställts myndigheten, och
- 4) fullmakt, om ändringssökanden anlitar ett ombud som inte är advokat eller allmänt rättsbiträde.

### 5. HUR BESVÄRSSKRIFTEN SKALL LÄMNAS IN

Besvärsskriften skall tillställas **nedannämnd förvaltningsdomstol**. Besvär kan lämnas in personligen eller sändas per post som betald postförsändelse eller genom ombud eller bud. Befordran av besvär per post sker på avsändarens ansvar. Besvären skall vara myndigheten till handa senast den sista dagen av besvärstiden före tjänstetidens slut, för att besvären skall kunna prövas. Försenade besvär prövas inte.

Förvaltningsdomstol som besvären skall anföras till (beslutfattare skall fylla i):

\_\_\_\_\_  
Adress: \_\_\_\_\_ förvaltningsdomstol.

Telefon: \_\_\_\_\_

### 6. RÄTTEGÅNGSAVGIFT

För behandlingen av besvär vid förvaltningsdomstol uppbärs en rättegångsavgift på 400 mk.



7

Djur och djurskyddet hör till ett rättsligt regleringsområde som inte varit föremål för omfattande rättsvetenskaplig forskning eller intresse i vårt land. Människors uppfattningar om hur djur skall hållas och hanteras har dock lett till att det inom natur- och samhällsvetenskaper under de senaste åren aktivt bedrivits forskning om djur. Juridiken och rättsvetenskapen kan inte och är inte heller menade att vara avskärmade från de moraliska och samhälleliga tankegångarna som är rådande i tiden. I den här forskningshelheten har tematiken behandlats både ur djurens och djurens ägares eller innehavares synvinkel med utgångspunkt i djurskyddslagstiftningen och förvaltningen av djurskyddsärenden i Finland.



ISBN 978-952-12-2651-9